

346.0432  
THO  
E e1

**EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PRONA SWADAYA  
TERHADAP PERCEPATAN PENSERTIPIKATAN TANAH  
DI KABUPATEN SEMARANG**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Study Magister Kenotariatan (S2)**



**Oleh :**

**MOHAMMAD THORIQ, SH**  
NIM : B4B.001.232

**Pembimbing :**

**Prof. IGN. SUGANGGA, SH**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN (S2)  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG 2003**

**UPT-PUSTAK-UNDIP**

**EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PRONA SWADAYA  
TERHADAP PERCEPATAN PENSERTIPIKATAN TANAH  
DI KABUPATEN SEMARANG**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Study Magister Kenotariatan (S2)**

**Oleh :**

**MOHAMMAD THORIQ, SH**  
**NIM : B4B.001.232**

UPT-PUSTAK-UNDIP
No. Daft: 2132/T/m70t/21
Tgl. : 8 Okt 03

**Pembimbing :**

**Prof. IGN. SUGANGGA, SH**

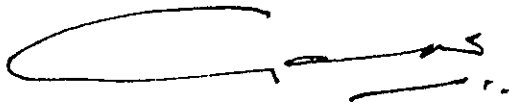
**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN (S2)  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG 2003**

**EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PRONA SWADAYA TERHADAP  
PERCEPATAN PENSERTIPIKATAN TANAH  
DI KABUPATEN SEMARANG**

Oleh

**MOHAMMAD THORIQ, SH**  
**NIM : B4B.001.232**

**PEMBIMBING UTAMA**



**Prof. IGN. SUGANGGA, SH**  
**NIP. 130 359 063**

## ABSTRAKSI

Dalam rangka pendaftaran tanah dikenal dua cara, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis, dan pendaftaran tanah secara sporadik. Di Kabupaten Semarang salah satu sistem pendaftaran tanah, yaitu secara sporadik, yaitu dapat dilakukan tidak hanya secara sukarela tetapi juga secara Prona Swadaya oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik secara Prona Swadaya ini bertujuan untuk mempercepat pensertipikatan tanah di Kabupaten Semarang.

Secara spesifik tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami sejauhmana efektifitas pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui Prona Swadaya yang ditekankan pada pelaksanaan pembuktian hak. Bentuk-bentuk alat bukti hak yang dipunyai oleh para pemilik tanah, serta pendapat para pemilik tanah mengenai bentuk dan cara pembuktian hak dalam rangka pendaftaran melalui prona swadaya.

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dengan obyek penelitian bidang-bidang tanah di Kabupaten Semarang. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Desa/Kelurahan yang ada di wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, yaitu sebanyak 235 Desa/Kelurahan. Metode penarikan sampling dalam penelitian ini adalah dengan cara *Purposive non Random Sampling*, di mana anggota populasi tidak diberi kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi anggota sampel.

Berdasarkan dari hasil penelitian dan analisisnya, dapat disimpulkan bahwa efektifitas pelaksanaan sertifikasi Prona Swadaya terhadap percepatan pensertipikatan di Kabupaten Semarang dapat dilihat dari meningkatnya kesadaran masyarakat untuk mengajukan pendaftaran tanah. Pelaksanaan pensertipikatan melalui prona swadaya cukup efektif dalam meningkatkan percepatan sertifikasi tanah di wilayah Kabupaten Semarang pada umumnya dan di Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tengahan pada khususnya.

## **ABSTRACT**

*There are two system lands registration, systematic lands registration and sporadic lands registration. In Semarang Regency, one of system lands registration is sporadic, in fact is be able to do by Prona Swadaya by Land Officer Semarang Regency. Implementation of lands registration with sporadic system by Prona Swadaya is purposed for simply registration in Semarang Regency.*

*The specific purpose in this thesis is to know about implementation lands registration by Prona swadaya at Lands Office of Semarang regency is pressed at implement of Authentic of Land Right, Types of Authentic of Land Right for registration by Prona Swadaya.*

*Type of method of research in this thesis is Social legal research is with object of research be all lands in Semarang regency. The population in this thesis are all Villages in Semarang Regency is 235 villages. Sampling method is purposive non random sampling is which member of population can't give same chance.*

*From result of research and analysis, is show that effectively of Prona swadaya of fastness lands registration is looked of law aspect in Semarang Regency can looked to increase awareness of society to propose lands registration. Implementation of certificate by Prona Swadaya effective on increasing fastness certification in Semarang Regency mostly and Beji village, Bedono village, tengaran village in specialty. Handicap in implementation of Prona Swadaya in Semarang Regency are Juridis, technical, economical*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadapan Tuhan Yang Maha Esa, karena atas limpahan Rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul “EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PRONA SWADAYA TERHADAP PERCEPATAN PENSERTIPIKATAN TANAH DI KABUPATEN SEMARANG” sesuai dengan waktunya.

Penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi tahap akhir Program Studi Magister Kenotariatan (S2) di Universitas Diponegoro Semarang. Penulis menyadari bahwa tesis ini tak mungkin dapat terselesaikan jika tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof IGN, Sugangga, SH, selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan dan saran selama penyusunan tesis ini.
2. Bapak Achmad Chulaimi, SH, selaku konsultan Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan dan saran selama penyusunan tesis ini.
3. Bapak Arief Sukirman, SH, selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang..

4. Bapak-Bapak Kepala Seksi Hak Atas Tanah, Penatagunaan Tanah, Pengaturan Penguasaan Tanah, dan Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.
5. Isteri dan anak-anakku tercinta yang ikut membantu dan mendorong dalam penyusunan tesis ini.
6. Bapak Kepala Desa Bedono Kecamatan Jambu, Bapak Kepala Desa Tengan Kecamatan Tengan, dan Kepala Kelurahan Beji Kecamatan Ungaran yang telah membantu memberikan informasi dan data yang diperlukan selama penyusunan tesis ini.
7. Advis Comp yang telah membantu dalam pengetikan dan pengeditan naskah.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Akhirnya penulis hanya bisa berdoa, semoga Tuhan Yang Maha Esa berkenan memberikan pahala yang setimpal kepada semua pihak yang telah membantu.

Semarang, 10 Januari 2003

Penulis



Mohammad Thoriq, SH

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
ABSTRAKSI .....	iii
ABSTACTION.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN .....	x
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	14
E. Sistematika Penulisan Tesis.....	15
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Pengertian Hukum Tanah .....	17
B. Pengertian Hukum Hak Atas Tanah dan Macam-Macam Hak Atas Tanah .....	23
C. Pendaftaran Tanah .....	27
D. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis.....	34
E. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik.....	37
F. Prana Swadaya .....	42
G. Pengertian Efektifitas .....	43



<b>BAB III</b>	<b>: METODE PENELITIAN</b>	
	A. Metode Pendekatan.....	46
	B. Spesifikasi Penelitian.....	46
	C. Populasi dan Metode Penarikan Sampling .....	47
	D. Jenis dan Sumber Data.....	48
	E. Instrumen Penelitian .....	49
	F. Teknik Pengecekan Keabsahan Data.....	50
	G. Metode analisa Data.....	51
<b>BAB IV</b>	<b>: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA</b>	
	A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	52
	B. Pelaksanaan Pensertipikatan Melalui Prona Swadaya di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang .....	65
	C. Efektifitas Pelaksanaan Sertipikat Prona Swadaya Terhadap Percepatan Pensertipikatan di Tinjau dari Aspek Hukum di Kabupaten Semarang.....	88
	D. Kendala dalam pelaksanaan Pensertipikatan Prona Swadaya di Kabupaten Semarang dan Upaya Mengatasinya .....	97
	E. Analisis Data.....	101
<b>BAB V</b>	<b>: PENUTUP</b>	
	A. Kesimpulan .....	111
	B. Saran .....	112
	C. Ringkasan .....	113

Daftar Pustaka

Lampiran

## DAFTAR TABEL

- TABEL 3.1 : Daftar Jumlah Bidang Tanah di Masing-masing Kecamatan di Wilayah Kabupaten Semarang
- TABEL 3.2 : Mata Pencarian Penduduk Kabupaten Semarang
- TABEL 3.3 : Jenis Kelamin Responden
- TABEL 3.4 : Kelompok Umur Responden
- TABEL 3.5 : Tingkat Pendidikan Responden
- TABEL 3.6 : Jenis Pekerjaan Responden
- TABEL 3.7 : Luas Tanah Yang Dipunyai Oleh Responden
- TABEL 3.8 : Riwayat Pemilikan Tanah Responden
- TABEL 3.9 : Surat-surat Yang Diserahkan Sebagai Bukti Kepemilikan Tanah
- TABEL 3.10 : Waktu Pelaksanaan Pemasangan Tanda Batas
- TABEL 3.11 : Rekapitulasi Pelaksanaan Massal Swadaya Tahun 2000
- TABEL 3.12 : Rekapitulasi Pelaksanaan Massal Swadaya Tahun 2001
- TABEL 3.13 : Produk Sertipikat Untuk Pendaftaran Tanah Pertama Kali
- TABEL 3.14 : Jumlah Sertipikat Yang Diterbitkan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang
- TABEL 3.15 : Tanggapan Responden Tentang Proses / Prosedur
- TABEL 3.16 : Tanggapan Responden Tentang Biaya
- TABEL 3.17 : Tanggapan Responden Tentang Waktu
- TABEL 3.18 : Tanggapan Responden Terhadap Hasil Kerja panitia Prona Swadaya

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pembentukan Panitia Kegiatan Prona Swadaya Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang
- Lampiran 2 : Daftar Isian Kegiatan Suplemen Intern Prona Swadaya
- Lampiran 3 : Blanko Permohonan
- Lampiran 4 : Blanko Penyelidikan Riwayat Bidang Tanah dan Penetapan Batas ( DI 201 )
- Lampiran 5 : Blanko Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis
- Lampiran 6 : Blanko Berita Acara Pengesahan Data Fisik dan Data Yuridis

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia. Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Keluarnya Undang-Undang Pokok Agraria tersebut telah memberikan perubahan yang sangat mendasar bagi hukum pertanahan di Indonesia. Hal tersebut disebabkan sebelum lahir Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hukum pertanahan di Indonesia di dasarkan pada berbagai aturan hukum, seperti hukum adat yang berkonsepsi religius, hukum perdata Barat yang individualistik-liberal, dan ada pula yang berasal dari berbagai bekas pemerintahan swapraja yang umumnya berkonsepsi feodal.<sup>1)</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang lahir dalam semangat reformasi di bidang pertanahan memiliki sifat yang komprehensif dan fundamental. Tujuan dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada hakekatnya adalah guna mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada

---

<sup>1)</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 1999), Hal 1-2

Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>2)</sup>

Di samping hal tersebut di atas, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan upaya pembaruan hukum di bidang agraria. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria, namun juga memuat pokok-pokok persoalan agraria lainnya dan cara penyelesaiannya. Penyelesaian terhadap masalah pertanahan berkaitan dengan keluarnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) termasuk dalam program revolusi di bidang agraria yang dikenal dengan istilah *Agrarian Reform Indonesia*. *Agrarian Reform Indonesia* meliputi 5 (lima) program, yaitu <sup>3)</sup>

- a. Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsep nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.

---

<sup>2)</sup> Ibid. Hal 3

<sup>3)</sup> Ibid. Hal 3-4

- e. Perencanaan persediaan dan permukaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Arah kebijaksanaan Pemerintah di bidang agraria dalam era reformasi saat ini, lebih dimantapkan lagi dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) Nomor IX/MPR 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Adapun pembaruan agraria, ditegaskan dalam Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IX/MPR/2001 yang menyatakan bahwa :

Pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip :

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia ;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum ;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia ;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat ;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam ;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan ;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat ;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam ;
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam ;

- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, Pemerintah (Pusat, Daerah Propinsi, Kabupaten, Kota dan desa atau yang setingkat, masyarakat dan individu
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam ;

Lebih lanjut arah kebijakan Pemerintah di bidang pembaruan agraria menurut Pasal 5 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut :

- (1) Arah kebijakan pembaruan agraria adalah :
  - a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini,
  - b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat,
  - c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*,
  - d. Menyelesaikan konflik-konflik berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini,///Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.
- (2) Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah :
  - a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini,
  - b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional,
  - c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya

tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional,

- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dan berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dan produk sumber daya alam tersebut,
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud pasal 4 ketentuan ini,
- f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketentuan ini,
- g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat dan kondisi daerah masing-masing.

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) tersebut di atas, maka Pemerintah memiliki kewajiban untuk segera melaksanakan inventarisasi dan identifikasi kepemilikan, penguasaan tanah atau dengan kata lain Pemerintah berkewajiban untuk segera menyelesaikan program pendaftaran tanah secara nasional.

Salah satu masalah yang menarik dalam pengaturan hukum di bidang agraria ini adalah masalah pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi :
  - a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah,
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan pemilihan hak-hak tersebut,
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria



- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut di atas pada dasarnya mewajibkan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Adapun tata cara atau ketentuan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pada perkembangannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan jaman. Oleh karena itu Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti dan penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Sebagai ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikeluarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Alasan-alasan yang mendasari dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah :<sup>4)</sup>

---

<sup>4)</sup> Maria S.W. Sumarjono, **Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-Pajak yang Terkait : Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya**, (Yogyakarta, 1997), Hal 2

1. Pensertipikatan tanah baru terlaksana sekitar 35 % sedangkan bidang tanah yang memenuhi persyaratan untuk didaftar semakin bertambah
2. Kendala pendaftaran tanah terletak pada keterbatasan biaya, alat, dan tenaga.
3. Jumlah bidang tanah yang harus didaftar sangat besar dan tersebar dalam daerah yang luas di seluruh Indonesia.
4. Sebagian besar dari jumlah bidang-bidang tersebut penguasaannya tidak didukung oleh alat pembuktian hak yang memenuhi syarat
5. Ketentuan hukumnya belum sepenuhnya dapat dijadikan dasar untuk mendukung program pendaftaran tanah yang efektif dan efisien,
6. Adanya kesan seolah-olah badan pertanahan nasional lamban dalam melayani masyarakat.

Dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan khususnya dalam mempercepat dan meningkatkan pelaksanaan pendaftaran tanah serta untuk menghilangkan anggapan masyarakat bahwa pengurusan sertipikat itu lama dan berbelit-belit, maka Pemerintah dituntut untuk lebih aktif dan tidak hanya bersifat menunggu pada masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya. Oleh sebab itu sejak tahun anggaran 1994/1995 Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional telah melaksanakan Proyek Administrasi Pertanahan atau yang lebih dikenal dengan Proyek Ajudikasi dengan bantuan bank dunia.

Proyek Ajudikasi bidang pertanahan merupakan proyek nasional yang dibiayai oleh APBN. Proyek Ajudikasi merupakan metode pendekatan dalam

pendaftaran tanah melalui melalui sistem pendaftaran tanah secara sistematis. Dalam proyek Ajudikasi diupayakan berbagai perbaikan struktur, kemudahan dan keringanan biaya. Kesemuanya itu dimaksudkan untuk membantu masyarakat pemilik tanah, terutama mereka yang melakukan pendaftaran tanahnya untuk pertama kali.

Proyek Ajudikasi nasional di bidang pertanahan ini dalam kenyataannya belum mampu mencakup seluruh tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia ini, sehingga masih banyak tanah-tanah yang belum memiliki surat bukti atau dengan kata lain masih banyak tanah-tanah yang belum dilakukan pendaftaran. Belum terlaksananya proyek Ajudikasi secara menyeluruh disebabkan pembiayaan proyek Ajudikasi tersebut melalui APBN yang dananya berasal dari pinjaman Bank Dunia dan berlaku selama 5 (lima) tahun serta berakhir pada tahun anggaran 2000. Selanjutnya seiring dengan datangnya krisis moneter yang berkembang menjadi krisis ekonomi di Indonesia telah memberikan dampak terhentinya proyek Ajudikasi nasional untuk jangka waktu 5 (lima) tahun mendatang karena tidak tersedianya dana. Oleh karena itu diperlukan alternatif-alternatif lain yang dimungkinkan mampu mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga program pertanahan secara nasional yang telah berjalan lebih dari 42 (empat puluh dua) tahun ini dapat tercapai.

Seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk Indonesia dan kemajuan pembangunan dewasa ini, membawa konsekuensi kebutuhan akan

tanah semakin meningkat, demikian juga dengan permohonan jasa pelayanan di bidang pertanahan yang cenderung terus meningkat. Dalam hal Peningkatan kebutuhan akan tanah ini diperkirakan akan berakibat pula pada peningkatan permasalahan yang menyangkut bidang pertanahan. Proses permasalahan ini berkembang seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah itu sendiri. Keadaan seperti ini perlu diantisipasi secara sungguh-sungguh dengan segala kemungkinan permasalahan yang akan timbul. Meskipun Pemerintah telah mengatur mengenai tata cara pendaftaran tanah dan tata cara untuk memperoleh hak atas tanah, tidak jarang timbul konflik-konflik. Lahirnya konflik-konflik pertanahan pada dasarnya bermuara pada kurangnya kesadaran masyarakat dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah mereka guna menjamin adanya kepastian hukum. Keengganan masyarakat pemilik tanah terutama masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah.<sup>5)</sup> Pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan masih dipandang negatif oleh masyarakat. Masih banyak pandangan masyarakat yang keliru mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah seperti jangka waktu pensertipikatan yang lama, biaya yang mahal, proses yang berbelit-belit.

Sebagai salah satu faktor penting bagi terlaksananya program pendaftaran tanah, maka tingkat kesadaran masyarakat perlu diperhatikan. Terutama terhadap individu yang memiliki tanah sekaligus yang berkepentingan terhadap

---

<sup>5)</sup> Boedi Harsono, **Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah dan penjelasannya**, (Jakarta : UI, 1997), Hal 8

pengelolaan tanah tersebut. Untuk itulah masyarakat perlu didekati agar timbul keinginan atau kesadaran untuk melakukan pendaftaran tanah. Oleh karenanya menjadi tugas dari Kantor Pertanahan sebagai institusi yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang pertanahan untuk selalu berupaya melakukan sosialisasi terhadap kebijakan-kebijakan Pemerintah di bidang pertanahan kepada masyarakat

Sebagaimana telah dijelaskan, belum ada yang menjelaskan bahwa pendaftaran tanah dapat dilakukan secara sistematis dan sporadis. Sayangnya untuk pendaftaran tanah secara sistematis di mana Pemerintah telah memberikan subsidi bagi pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut tidak mencukupi bagi seluruh tanah yang ada. Sementara bagi masyarakat sendiri untuk melakukan pendaftaran tanah secara sporadis masih terdapat rasa enggan karena berbagai faktor yang melatar belakangnya.

Berkaitan dengan kondisi tersebut, timbul suatu pemikiran untuk melaksanakan sistem pendaftaran secara sporadis tetapi dengan tatacara seperti pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu petugas dari Kantor Pertanahan setempat yang secara proaktif mendatangi masyarakat yang ingin melakukan atau mengajukan permohonan pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran ini dikenal dengan istilah Prona Swadaya masyarakat. Pada dasarnya Prona Swadaya adalah salah satu upaya dari Kantor Pertanahan untuk mensosialisasikan masalah

pendaftaran tanah dalam kerangka terciptanya jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah.

Istilah Prona Swadaya merupakan istilah baku yang dipakai dalam lingkungan Badan Pertanahan Nasional, sebagaimana dimuat dalam Surat Edaran dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1022 tanggal 16 April 2001 perihal Pelaksanaan Prona Swadaya Tahun Anggaran 2001 menyebutkan bahwa : Untuk kegiatan pensertipikatan tanah secara massal yang biaya operasional sepenuhnya menjadi beban masyarakat secara swadaya diupayakan agar kegiatannya dilaksanakan melalui Prona Swadaya.

Kabupaten Semarang sebagai salah satu Kabupaten di Jawa Tengah memiliki permasalahan di bidang pertanahan yang hampir sama dengan wilayah lainnya. Permasalahan yang paling menonjol adalah masalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak adanya peningkatan yang berarti (signifikan) terhadap minat masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah.<sup>6)</sup>

Kecenderungan masyarakat Kabupaten Semarang yang tidak mau melakukan pendaftaran tanah, lebih disebabkan oleh faktor ketidak tahuan mereka mengenai tata cara atau prosedur permohonan pendaftaran tanah dan kurangnya optimalisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Berangkat dari kondisi tersebut, Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang mulai meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat dengan melaksanakan sertipikasi melalui Prona Swadaya. Dengan demikian

---

<sup>6)</sup> Kumpulan Laporan Bulanan daftar Isian 321 Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, 2002

diharapkan dengan adanya program sertipikasi melalui prona swadaya, di mana petugas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang secara proaktif mendatangi langsung ke rumah-rumah penduduk yang akan mengajukan permohonan pendaftaran tanah, maka prosentase tanah yang telah bersertipikat semakin meningkat.

Bahwa penulis melakukan penelitian tentang Efektifitas Pelaksanaan Prona Swadaya Terhadap Percepatan Pensertipikatan Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum Di Kabupaten Semarang merupakan penelitian yang baru dan masalah yang ada belum pernah dipecahkan oleh peneliti lain. Hal ini karena, prona swadaya untuk wilayah Propinsi Jawa Tengah yang menggunakan Daftar Isian Kegiatan Suplemen Intern yang disahkan oleh Badan Pertanahan Nasional Pusat, pertama-tama dilakukan di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang sejak tahun 2000 sampai dengan 2001. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti secara mendalam, karena prona swadaya yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang merupakan hal yang baru untuk wilayah Propinsi Jawa Tengah. Selanjutnya ingin juga penulis teliti lebih lanjut apakah prona swadaya ini dapat dikembangkan lebih lanjut dalam rangka mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang khususnya dan di wilayah Propinsi Jawa Tengah umumnya.

## B. Perumusan Masalah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang didahulukan oleh Pemerintah, secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi 6 (enam) kegiatan, yaitu pengumpulan, pengolahan pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan data mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Dalam rangka pendaftaran tanah dikenal dua cara pendaftaran tanah, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis, dan pendaftaran tanah secara sporadik. Di Kabupaten Semarang salah satu sistem pendaftaran tanah, yaitu secara sporadik, dalam prakteknya dapat dilakukan tidak hanya secara sukarela tetapi juga dapat dilakukan secara Prona Swadaya oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik secara Prona Swadaya ini bertujuan untuk mempercepat pensertipikatan tanah di Kabupaten Semarang.

Berdasarkan pemaparan tersebut dan melihat secara sempit lokasi penelitian yang akan dijadikan obyek penelitian bagi penulisan tesis, yaitu Kabupaten Semarang, timbul permasalahan yang akan diangkat dan dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui Prona Swadaya di Kabupaten Semarang ?



2. Bagaimana efektifitas pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui Prona Swadaya di Kabupaten Semarang ?
3. Apa kendala-kendala dalam pelaksanaan Prona Swadaya di Kabupaten Semarang dan bagaimana upaya mengatasi kendala tersebut ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya di Kabupaten Semarang.
2. Untuk mengetahui dan memahami efektifitas pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya di Kabupaten Semarang.
3. Untuk mengetahui dan memahami kendala-kendala dalam pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang dan bagaimana upaya mengatasi kendala-kendala tersebut.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan atau manfaat penelitian ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kegunaan umum dan kegunaan khusus. Kegunaan umum dalam penelitian ini adalah memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum pertanahan.

Sedangkan untuk kegunaan penelitian ini secara khusus dapat diterangkan sebagai berikut :

1. Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai data awal guna melakukan penjelajahan lebih lanjut dalam bidang kajian yang

sama atau dalam bidang kajian yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini, untuk perkembangan ilmu pengetahuan dan atau teknologi.

2. Diharapkan dapat membantu memberikan masukan atau sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dalam mengambil kebijakan mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Prona Swadaya secara nasional umumnya dan di Kabupaten Semarang khususnya, bagi keperluan perlindungan hukum hak atas tanah diseluruh Indonesia.

#### **E. Sistematika Penulisan Tesis**

Guna memberikan gambaran yang komprehensif, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara runtut dan sistematis sebagai berikut :

Pada bab pendahuluan diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah yang menjadi fokus penuntun dalam penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian yang akan digunakan sebagai tolok penguji keilmiahannya dari penulisan tesis ini yang akan ditempatkan pada bagian akhir dari bab pendahuluan.

Pada bab tinjauan pustaka, akan diuraikan teori-teori yang mendukung bagi penelitian ini. Landasan teori diperlukan untuk menguraikan atau menjelaskan gambaran yang lebih tajam terhadap variabel-variabel dalam penelitian ini. Tinjauan pustaka ini meliputi pengertian tanah dan hukum tanah, pengertian hak atas tanah dan macam-macam hak atas tanah, pendaftaran tanah, pendaftaran

tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadis, pendaftaran tanah prona swadaya dan hipotesa atau asumsi dasar mengenai jawaban sementara terhadap permasalahan.

Pada bab hasil penelitian dan analisis data akan diuraikan tentang data-data hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan yang telah dirumuskan dalam bab pendahuluan. Data-data yang terkumpul akan langsung dianalisis dengan menggunakan metode analisis yang telah dipilih dan dipaparkan pada bab pendahuluan. Analisis diarahkan untuk menjawab semua rumusan permasalahan. Kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein* dengan melihat berbagai faktor yang menghambat pendaftaran tanah di Kabupaten Semarang.

Bab kesimpulan dan saran akan diuraikan kristalisasi dari hasil analisis pada bab hasil penelitian dan analisis data dalam bentuk kesimpulan. Selanjutnya akan dirumuskan suatu rekomendasi yang diharapkan berguna bagi Pemerintah Kabupaten Semarang. Kesimpulan dan saran disusun berdasarkan sekuensi rumusan permasalahan dari bab pendahuluan, bab tinjauan pustaka, dan bab hasil penelitian dan analisis data.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Hukum Tanah**

Sebelum diterangkan mengenai hukum tanah, terlebih dahulu akan diberikan uraian mengenai tanah. Tanah pada dasarnya merupakan permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia tanah adalah :<sup>10)</sup>

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali
2. keadaan bumi di suatu tempat
3. permukaan bumi yang diberi batas
4. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Pengertian tanah dalam hukum tanah adalah permukaan bumi.<sup>11)</sup> Pengertian ini merupakan pengertian yuridis dan merupakan suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria sendiri tidak memberikan uraian mengenai pengertian tanah. Undang-Undang Pokok Agraria hanya menyebutkan mengenai bumi, yaitu

---

<sup>10)</sup> W.J.S. Purwodarminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1994, hal

<sup>11)</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hal 18

pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Tanah memiliki hubungan yang erat dengan kehidupan manusia sehari-hari. Sedemikian eratnya hubungan tanah dengan manusia, sehingga tidak hanya pada saat hidup manusia memerlukan tanah, namun saat meninggalpun manusia berhubungan dengan tanah. Dalam pepatah Jawa pun disebutkan “Sedumuk gathuk senyari bumi” yang artinya adalah walaupun sejengkal tanah akan tetap dipertahankan sampai mati.

Hukum tanah merupakan hukum yang mengatur tentang hak penguasaan atas tanah, yaitu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan atas tanah.<sup>12)</sup> Dengan demikian hukum tanah tidak mengatur tentang tanah dengan segala aspeknya. Hukum tanah mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang tersusun dalam satu kesatuan yang merupakan satu sistem.

Menurut Boedi Harsono, hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan hukum, ada yang tertulis adapula yang tidak tertulis yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum kongkret beraspek publik dan perdata yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.<sup>13)</sup>

---

<sup>12)</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hal 17

<sup>13)</sup> *Ibid*, hal 30

Hukum tanah merupakan satu bidang hukum yang mandiri dan sebagai cabang hukum yang mandiri mempunyai tempat sendiri dalam tata hukum nasional.

Perhatian hukum tanah terletak pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Dalam hukum tanah, obyek perhatian hukumnya bukan tanahnya melainkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya, meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya, serta pengawasannya oleh masyarakat. Hal ini dinyatakan oleh Lichfield, Nathaniel, and Darim-Drabkin, Haim dalam bukunya yang berjudul *Land Policy in Planning*.<sup>14)</sup>

Pada awalnya hukum tanah ini tidak berdiri sendiri, namun pengaturannya merupakan sebagian dari cabang-cabang ilmu pengetahuan hukum yang lain, antara lain diatur dalam hukum adat, hukum perdata, hukum antar golongan dan sebagainya. Dengan adanya bermacam-macam hukum tanah tersebut, mengakibatkan timbulnya bermacam-macam perlebagaan atas tanah seperti :

1. Hak atas tanah Barat
2. Hak atas tanah Adat
3. Hak atas tanah yang diatur oleh kebiasaan masyarakat setempat.<sup>15)</sup>

---

<sup>14)</sup> Ibid, hal 17

<sup>15)</sup> Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, (Yogyakarta : Liberty, 1997), hal 19

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu sebelum tahun 1960, di Indonesia berlaku dua macam hukum yang menjadi dasar bagi hukum pertanahan di Indonesia, yaitu :

1. Hukum Adat
2. Hukum Barat

Dengan adanya dua macam hukum tersebut, maka pada waktu itu dikenal dengan sebutan tanah adat dan tanah barat. Dalam kenyataannya dualisme di bidang hukum pertanahan ini menimbulkan kesulitan dan kerancuan di masyarakat terutama sekali pada waktu akan mengurus tanah miliknya.

Hukum tanah pada jaman kolonialisme Belanda didasarkan pada *Agrarische wet*. Undang-Undang ini dibuat pada tahun 1870 dengan pelaksanaannya yang disebut *Agrarische Besluit* yang menyatakan : Semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu hak eigendommenya (hak milik), maka tanah tersebut adalah tanah milik negara.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maka terjadilah reformasi di bidang hukum tanah di Indonesia. Meskipun demikian, Undang-Undang Pokok Agraria ini hanya mengatur masalah tanah secara garis besar saja, sedangkan untuk pelaksanaannya secara detail diatur dalam peraturan pelaksanaannya.

Undang-Undang Pokok Agraria tidak hanya mengatur tentang tanah saja, melainkan juga mengatur segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah, yaitu :

1. Bumi, meliputi kulit bumi, tubuh bumi, kekayaan yang ada di bumi
2. Air, meliputi perairan dalam maupun laut wilayah Indonesia
3. Ruang angkasa, meliputi ruang di atas air dan bumi
4. Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi

Pada dasarnya tujuan pokok dari hukum tanah Indonesia sebagaimana tersurat dalam UUPA adalah sebagai berikut :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mewujudkan terciptanya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>16)</sup>

Hukum tanah di Indonesia pada hakekatnya didasarkan pada hukum adat. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.

---

<sup>16)</sup> Ibid, hal 22



Dari ketentuan tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa hukum adat yang dapat menjadi dasar hukum Agraria nasional adalah hukum adat yang :

1. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa.
2. Tidak bertentangan dengan sosialisme Indonesia.
3. Tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria .
4. Tidak bertentangan dengan pembangunan nasional
5. Dapat menunjang program-program Pemerintah dalam menuju masyarakat adil dan makmur.<sup>17)</sup>

Mengenai obyek dari hukum tanah itu sendiri dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

1. Obyek material

Yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

2. Obyek formal

Yaitu suatu hubungan hukum yang timbul dalam rangka manusia memproses obyek material.

---

<sup>17)</sup> Ibid, hal 23

## **B. Pengertian Hak Atas Tanah dan Macam-Macam Hak Atas Tanah**

Dalam tataran Ilmu Hukum, yang dimaksud dengan Hak pada hakekatnya adalah “suatu kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sesuatu benda maupun orang, sehingga di antaranya menimbulkan hukum”.<sup>18)</sup> Satjipto Rahardjo memberikan pengertian hak sebagai pengalokasian suatu kekuasaan kepada seseorang untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasannya dan kedalamannya.<sup>19)</sup> Jika dikaitkan dengan pengertian hak atas tanah, maka apabila seseorang memperoleh hak atas tanah, terhadap orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah tersebut dengan dibatasi oleh kewajiban yang diperintahkan oleh hukum. Dengan demikian Hak Atas Tanah adalah hak yang diterima oleh perseorangan atau badan hukum selaku pemegang kuasa atas tanah. Hak atas tanah memberikan wewenang kepada yang mempunyai untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan.<sup>20)</sup>

Hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria ialah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam

---

<sup>18)</sup> Rusmadi Murod, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, (Bandung : Alumni, 1991), hal. 28

<sup>19)</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000), hal 53

<sup>20)</sup> Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, (Jakarta : Gramedia Pusaka Utama, 1992), hal. 72

batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.<sup>21)</sup>

Mengenai macam-macam hak atas tanah dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

1. Macam-macam hak atas tanah menurut hukum adat
2. Macam-macam hak atas tanah menurut UUPA

Menurut hukum adat, hak penguasaan tanah yang tertinggi adalah hak Ulayat. Yang mengandung 2 (dua) unsur yang beraspek hukum keperdataan dan hukum publik. Subyek dari hak ulayat adalah masyarakat adat, baik teritorial maupun genealogik, sebagai bentuk bersama para warganya.

Di bawah hak Ulayat adalah hak Kepala Adat dan Tetua Adat yang sebagai petugas masyarakat hukum adat berwenang untuk mengelola, mengatur, dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaan tanah bersama tersebut. Selanjutnya terdapat berbagai hak atas tanah yang dikuasai oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang semuanya secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak Ulayat sebagai hak bersama.

Secara hirarki, tata susunan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum adat dapat diuraikan sebagai berikut :

---

<sup>21)</sup> Ibid, hal. 6

1. Hak Ulayat masyarakat hukum adat

Sebagai hak penguasaan yang tertinggi, yang beraspek hukum keperdataan dan hukum publik.

2. Hak Kepala Adat dan para Tetua Adat

Yang bersumber pada hak Ulayat dan beraspek hukum publik semata.

3. Hak-hak Atas Tanah

Sebagai hak individual yang secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak Ulayat dan beraspek hukum keperdataan.

Macam-macam hak-hak atas tanah menurut Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria adalah :

a. Hak Milik

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria merupakan hak atas tanah yang turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

b. Hak Guna Usaha

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan, peternakan.

c. Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan

mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

d. Hak Pakai

Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara/tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh Pemerintah/pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan sewa menyewa/perjanjian pengolahan tanah.

e. Hak Sewa

Hak sewa untuk bangunan berdasarkan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria dapat dipunyai oleh seseorang atau badan hukum apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

f. Hak Membuka Tanah

Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai warga negara Indonesia saja dan hal ini masih diatur lagi dengan Peraturan Pemerintah.

g. Hak Memungut Hasil Hutan

Hak memungut hasil hutan merupakan hak yang berasal dari hukum adat sehubungan dengan adanya hak ulayat.

h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak seperti tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai disebutkan dalam Pasal 53.

### C. Pendaftaran Tanah

Berkaitan dengan masalah pendaftaran tanah, Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran Hak Atas Tanah dan peralihan hak-hak tersebut ;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu diebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Boedi Harsono menjelaskan bahwa menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang didahulukan oleh Pemerintah, secara terus menerus,

berkesinambungan dan teratur, meliputi 6 (enam) kegiatan, yaitu pengumpulan, pengolahan pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan data mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>22)</sup> Sementara yang dimaksud dengan bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas.

Data Yuridis adalah keterangan mengenai status hukum tanah siapa pemiliknya apa ada hak lain diatas tanah tersebut dan bagian bangunan yang didaftar serta bagian bangunan yang ada di atasnya, sedangkan data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang didaftar serta bagian bangunan yang ada di atasnya<sup>23)</sup>.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya terhadap obyek pendaftaran tanah adalah meliputi :

- a. Kegiatan pendaftaran tanah
- b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah<sup>24)</sup>

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b. pembuktian hak dan pembukuannya
- c. penerbitan sertifikat
- d. penyajian data fisik dan data yuridis
- e. penyimpanan daftar umum dan dokumen<sup>25)</sup>

---

<sup>22)</sup> Boedi Harsono, -Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Isi dan Penjelasannya), (Jakarta : Trisakti, 1997), Hal 4

<sup>23)</sup> Ibid, Hal 3

<sup>24)</sup> Hasan Wargakusumah, Op.Cit, Hal 11

<sup>25)</sup> Ibid, Hal 9

Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu :

a. Pendaftaran Tanah secara Sistematis

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak atau bersama-sama yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan.

b. Pendaftaran Tanah secara Sporadis

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa bagian dari obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah ditegaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah di samping untuk memberikan kepastian hukum juga untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan serta terselenggaranya tertib administrasi.

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas



seederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun pengertian dari asas-asas tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Asas sederhana

Adalah agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak.

b. Asas aman

Adalah untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.

c. Asas terjangkau

Adalah agar pihak-pihak yang memerlukannya terutama golongan ekonomi lemah, dapat terjangkau pemberian pelayanannya

d. Asas mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah, data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan mencatat perubahan-perubahan yang terjadi.

e. Asas terbuka

Asas ini menuntut dipeliharanya pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di kantor Pertanahan selalu sesuai dengan kenyataan di lapangan. Dengan

demikian masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Ada dua sistem yang dipergunakan dalam proses pendaftaran tanah. sistem pendaftaran tanah tersebut, yaitu :

a. Sistem pendaftaran positif

Pengertian sistem positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah didaftarkan itu sebagai keadaan yang sebenarnya, dalam hal ini seseorang yang didaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah, merupakan pemegang hak atas tanah yang sah menurut hukum dan tidak dapat di ganggu gugat, dengan demikian pemegang hak yang sah menurut hukum bagi pihak ketiga hanyalah orang yang terdaftar sebagai pemegang hak. Dengan demikian pendaftaran sesuatu hak atas tanah atas nama seseorang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak seorang yang sebenarnya berhak atas tanah tersebut.

b. Sistem pendaftaran negatif

Pengertian sistem negatif mencakup ketentuan bahwa pendaftaran hak atas tanah atas nama seseorang, belum membuktikan orang tersebut sebagai pemilik tanah sebenarnya yang akan didaftarkan haknya. Dengan demikian pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dapat menuntut hak atas tanahnya kembali yang telah beralih kepada orang lain tanpa sepengetahuannya, dalam hal ini pendaftaran hak atas tanah atas nama seseorang yang tidak berhak tidak dapat merugikan

pemegang hak atas tanah yang sebenarnya, oleh karena itu didaftarkan seseorang sebagai pemegang hak atas tanah belum menjamin orang tersebut sebagai pemegang hak atas tanah yang sah menurut hukum.<sup>26)</sup>

Di samping kedua sistem pendaftaran tanah tersebut, terdapat satu sistem pendaftaran tanah yang dikenal dan dipakai oleh beberapa negara, yaitu sistem Torrens. Sesuai dengan namanya sistem Torrens ini diciptakan oleh Sir Robert Torrens, putra dari salah satu pendiri koloni di Australia Selatan. Adapun Sistem Torrens ini lebih dikenal dengan nama "*The Real Property Act*" atau "*Torrens Act*" yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak tanggal 1 Juli 1858.<sup>27)</sup>

Kelebihan daripada sistem *Torrens* jika dibandingkan dengan sistem negatif menurut penciptanya Sir Robert Torrens adalah sebagai berikut :

1. Ketidakpastian diganti dengan kepastian
2. Biaya-biaya peralihan berkurang dari "pound" menjadi "shilling" dan waktu dari "bulan" menjadi "hari"
3. Ketidakpastian dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas
4. Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat sendiri mengurus kepentingannya
5. Penipuan sangat dihalangi

---

<sup>26)</sup> Kanwil BPN Propinsi Jawa Tengah, *Pengetahuan Tentang Pendaftaran Tanah*, (Semarang : Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1996), Hal, 4-5

<sup>27)</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan pelaksanaannya*, (Bandung : Alumni, 1993), Hal 30

6. Banyak hak-hak atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai sebenarnya
7. Sejumlah proses-proses (prosedur) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.<sup>28)</sup>

Sertifikat menurut sistem Torrens ini merupakan alat bukti pemegangan hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak bisa untuk di ganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak mungkin terkecuali jika memperoleh sertifikat tanah dengan cara pemalsuan dengan tulisan atau diperolehnya dengan cara penipuan.<sup>29)</sup>

Boedi Harsono menyebut sistem pendaftaran tanah ini sabagai sistem publikasi.<sup>30)</sup> Lebih lanjut dijelaskan oleh Boedi Harsono bahwa sistem publikasi yang dipergunakan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria bukanlah sistem publikasi negatif yang murni.<sup>31)</sup>

---

<sup>28)</sup> Ibid, Hal 31

<sup>29)</sup> Ibid, Hal 32

<sup>30)</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, Hal 7

<sup>31)</sup> Ibid, Hal 7

Selain itu kesadaran merupakan hal yang sangat penting bagi tercapainya suatu kebijakan atau program. Dalam program pertanahan nasional, kesadaran masyarakat menjadi faktor penentu bagi keberhasilan program tersebut. Oleh karena itu setiap kebijakan yang diambil Pemerintah yang dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional perlu disosialisasikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat memiliki kesadaran yang tinggi untuk ikut berperandalam mensukseskan program tersebut.

#### **D. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis**

Pendaftaran tanah secara sistematis menurut ketentuan Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah :

“Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.”

Proses pendaftaran tanah secara sistematis dibagi dalam beberapa tahapan kegiatan yang dibuat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, dibentuk tim atau panitia Ajudikasi untuk membantu pelaksanaan tugas Kepala Kantor Pertanahan .

Proses pelaksanaan proyek Ajudikasi dimulai dari kegiatan persiapan penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis sampai dengan penyerahan sertifikat kepada masyarakat dan penyerahan dokumen hasil pendaftaran tanah secara sistematis oleh panitia Ajudikasi kepada Kantor Pertanahan.

Mengenai proses penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis, secara keseluruhan dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Tahap persiapan dan pengukuran/pemetaan dasar

Tahapan ini meliputi :

- a. Penyediaan tenaga melalui pelatihan serta penyediaan peralatan/sarana proyek ;
- b. Pemotretan udara dan pemetaan dasar ;
- c. Pengukuran titik kontrol GPS ;
- d. Pemetaan indeks grafik ;
- e. Penunjukkan ketua, wakil ketua dan anggota panitia Ajudikasi ;
- f. Penyuluhan kepada masyarakat.

2. Tahap Ajudikasi sistematis dan pengukuran Kadestral

Tahapan ini meliputi :

- a. Mobilisasi tim Ajudikasi ke lokasi proyek ;
- b. Penyuluhan dan pengumuman pelaksanaan Ajudikasi ;
- c. Mengumpulkan data dari Kantor Pertanahan setempat dan PBB ;
- d. Mencatat penelitian riwayat hak atas bidang-bidang tanah ;
- e. Meneliti batas bidang-bidang tanah dan memastikannya ;

- f. Pengukuran dan pemetaan batas bidang-bidang tanah ;
- g. Mengumumkan hasil penelitian riwayat bidang tanah dan batas-batasnya ;
- h. Menyelesaikan sengketa/sengketa bidang tanah dan mencatat adanya sengketa ;
- i. Mengesahkan hasil penelitian riwayat bidang tanah dan peta batas bidang-bidang tanah dalam suatu berita acara.

3. Tahap pendaftaran sistematis.

Tahapan ini meliputi :

- a. Mengidentifikasi status hak bidang-bidang tanah, yaitu apakah termasuk tanah bekas hak adat, tanah yang telah terdaftar atau tanah yang berstatus tanah negara ;
- b. Memeriksa apakah bidang-bidang tanah ada yang dipersengketakan atau ada yang menyanggah kepemilikannya dan belum diselesaikan ;
- c. Memeriksa apakah dokumen/data bidang-bidang tanah tersebut lengkap atau tidak ;
- d. Menyimpulkan status hak dan pemilik bidang tanah ;
- e. Melaksanakan konversi tau pengakuan hak bekas tanah adat ;
- f. Mempertimbangkan dan mengusulkan pemberian hak bila status bidang tanahnya adalah tanah negara ;
- g. Melaksanakan pembukuan hak dan pembuatan sertipikat ;
- h. Mendistribusikan sertipikat.

### **E. Pendaftaran Secara Sporadik**

Pendaftaran tanah secara sporadik merupakan salah satu cara yang dipergunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di samping pendaftaran tanah secara sistematis. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan :

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan secara individual atau massal.

Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan atas inisiatif atau permintaan pihak yang berkepentingan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah yang menyebutkan :

- (4) Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik ini, pada dasarnya tidak berbeda dengan pendaftaran tanah secara sistematis. Perbedaannya hanyalah pada pengorganisasiannya saja dimana untuk pendaftaran



tanah secara sistematis dilakukan secara massal dan dibentuk panitia adjudikasi, sementara untuk pendaftaran secara sporadik dapat dilakukan secara individu maupun secara massal. Proses pendaftaran tanah secara sporadik inipun masih dapat dibedakan lagi menjadi 2 (dua), yaitu melalui rutin dan lewat swadaya massal (prona swadaya) yang akan dijelaskan sub bab tersendiri.

Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan :

(1) Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik.
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya
- c. Penerbitan sertifikat.
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

(2) Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah meliputi :

- a. Pendaftaran tanah dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Proses pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan oleh pejabat di lingkungan Kantor Pertanahan yang dibantu oleh Pejabat Pembuatn Akte Tanah (PPAT) khusus (Notaris), PPAT sementara (Camat). Adapun pihak yang dapat menjadi Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah :

- a. Notaris
- b. Pegawai dan bekas pegawai di lingkungan agraria yang cukup pengetahuan tentang pendaftaran tanah dan peraturan lain yang bersangkutan dengan persoalan peralihan hak atas tanah.
- c. Para pegawai pamongpraja yang pernah menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) dan sekaligus sebagai kepala wilayah Kecamatan.
- d. Orang lain yang telah lulus dalam ujian yang dilakukan oleh Menteri Agraria

Ada 3 (tiga) cara yang dapat ditempuh dalam pengajuan permohonan pendaftaran tanah secara sporadik berdasarkan ketentuan Pasal 76 ayat (1), (2), (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997, yaitu :

1. Dengan cara konversi tanpa melalui Panitia A

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan bahwa bukti kepemilikan pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hal tersebut kemudian beralih bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Proses konversi tanpa melalui Panitia A ini jarang dilakukan mengingat pada umumnya pemegang hak/pemohon sertifikat sulit untuk menyerahkan zegel/kwitansi sebagai bukti peralihan hak dari pemilik sebelumnya.

Namun demikian proses tersebut tetap dapat dilakukan dengan cara melalui Panitia A.

2. Dengan cara konversi melalui Panitia A

Prose pendaftaran tanah melalui Panitia A ini dilakukan jika riwayat kepemilikan tanah adaat dari pemilik sebelumnya ke pemilik sekarang terputus baik sebagian maupun seluruhnya tetapi C lama masih bisa terlihat/terbaca dan pemilik saat ini membayar pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam proses tersebut akan diteliti lebih lanjut melalui Panitia A sesuai dengan Peraturan Kepala BPN No.12/1992 yang terdiri atas :

- a. Kepala Seksi HAT sebagai ketua merangkap anggota
- b. Kepala seksi P dan PT sebagai wakil ketua merangkap anggota
- c. Kepala Seksi PGT sebagai anggota
- d. Kepala Seksi PPT sebagai anggota
- e. Kepala Sesa sebagai anggota
- f. Kasubsi pemberian hak sebagai sekretaris merangkap anggota.

3. Dengan cara pengakuan hak melalui Panitia A

Pendaftaran tanah secara rutin melalui pengakuan hak ini harus memenuhi dua persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 76 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tahun 1997 yang mensyaratkan :

- a. Kesaksian dua orang saksi yang dianggap mengetahui tentang riwayat kepemilikan tanah tersebut.

- b. Menguasai secara fisik selama 20 (dua puluh) tahun termasuk penguasaan pemilik sebelumnya.
- c. Penguasaan fisik tersebut harus diketahui secara umum dan tidak ada sengketa.

Proses tersebut di atas tetap dilakukan dengan melibatkan Panitia A untuk menentukan bobot kepemilikan tersebut dapat dipertimbangkan kepada pemohon untuk diterbitkan sertifikatnya.

Pendaftaran tanah secara sporadik merupakan proses pendaftaran atas inisiatif sendiri pemilik tanah. Oleh karena atas inisiatif sendiri, maka biaya pendaftaran tanahnya lebih mahal jika dibandingkan dengan pendaftaran tanah secara sistematis. Mahalnya biaya pendaftaran tanah secara sporadik karena digunakan untuk membiayai seluruh proses pendaftaran tanah yang meliputi :

- a. Pengumpulan dan Pengolahan data fisik, yaitu :
  - 1) Pengukuran tanah dan pemetaan
  - 2) Pembuatan peta dasar pendaftaran
  - 3) Penetapan batas bidang-bidang tanah
  - 4) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
  - 5) Pembuatan daftar tanah
  - 6) Pembuatan surat ukur.
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya, meliputi :
  - 1) Pembuktian hak baru
  - 2) Pembuktian hak lama

### 3) Pembukuan hak

- c. Penerbitan sertifikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa proses pendaftaran tanah secara sporadik pada intinya sama dengan proses pendaftaran tanah secara sistematis. Perbedaan yang mendasar adalah terletak pada biaya dan kepanitiaan. pendaftaran tanah secara sporadik relatif lebih mahal dibandingkan dengan pendaftaran tanah secara sistematis yang disubsidi oleh pemerintah, serta dalam proses pendaftaran tanah secara sporadik tidak diperlukan panitia Ajudikasi.

## **F. Prona Swadaya**

Prona swadaya sebenarnya merupakan salah satu cara pendaftaran tanah secara sporadik, yakni proses pendaftaran tanah lewat swadaya massal. Hanya saja dalam prona swadaya peran aktif berasal dari pegawai Kantor Pertanahan Nasional dan bersifat massal seperti halnya pendaftaran tanah secara sistematis. Proses pendaftaran tanah secara prona swadaya dilakukan dengan membentuk kepanitiaan / satgas. Dalam proses pendaftaran tanah secara prona swadaya, petugas Kantor Pertanahan mendatangi sejumlah warga yang akan mengajukan permohonan pendaftaran. Proses pendaftaran tanah secara sporadik melalui prona swadaya dilakukan dengan cara konversi maupun pengakuan hak yang diproses

melalui Panitia A. Mengenai prosedur pendaftaran tanah secara sporadik melalui prona swadaya tidak jauh berbeda dengan prosedur pendaftaran tanah secara sistematis. Pertama-tama petugas mengumpulkan orang yang mengajukan permohonan pendaftaran tanah secara massal. Selanjutnya dibentuk kepanitiaan yang bertugas melakukan kegiatan pendaftaran mulai dari pengumpulan dan pengolahan data, pengukuran, sampai dengan penerbitan sertipikat bagi pemohon yang permohonannya dikabulkan oleh Kantor Pertanahan Nasional.

#### **G. Pengertian Efektifitas**

Beberapa literatur menunjukkan bahwa pengertian yang dikemukakan oleh para pakar tidaklah sama antara satu dengan yang lainnya. ketidaksamaan tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan masing-masing kerangka acuan yang dipergunakan. Pengertian efektifitas pada dasarnya menunjuk pada keberhasilan untuk mencapai suatu tujuan. Dalam suatu organisasi, tujuan merupakan suatu hal yang mutlak harus ada dan harus diraih. Oleh sebab itu berbicara tentang efektifitas organisasi sama halnya berbicara tentang suatu hal yang penting dalam organisasi.

Banyak para pakar cenderung mengkaitkan efektifitas dengan efisien, seolah-olah tidak dapat dipisahkan. Misalnya saja seperti yang dikatakan oleh

Handyaningrat bahwa tujuan (motivasi) dari administrasi dan manajemen ialah untuk mencapai hasil yang efektif dan efisien.<sup>32)</sup>

Secara umum pengertian efektif lebih mengarah pada tercapainya tujuan, sementara efisien adalah mengkaitkan dengan penggunaan sumber daya dan sumber dana. Churchman menyatakan bahwa efisiensi lebih dikatakan adanya penggunaan sumber-sumber yang ada dan mencegah penyalahgunaan penggunaan akan adanya sumber-sumber, akan tetapi ia akan menekan adanya pencapaian tujuan atau efektifitas.<sup>33)</sup>

Untuk menentukan secara tepat mengenai efektifitas terutama dalam organisasi sangatlah sulit. Hal tersebut disebabkan masing-masing pakar yang meneliti efektifitas memiliki perspektif tersendiri dan menggunakan pendekatan yang berbeda-beda pula. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Steer, yaitu :

Sangatlah sulit merinci apa yang dimaksud dengan konsep efektifitas organisasi. Bagi seorang ahli ekonomi atau analisis keuangan, efektifitas organisasi adalah keuntungan atau laba investasi. Bagi seorang manajer produksi, efektifitas organisasi berarti kualitas atau keluaran (output) barang/jasa. Bagi seorang ilmuwan bidang riset, efektifitas dijabarkan dengan jumlah paten, penemuan atau produk baru suatu organisasi. Dan bagi sejumlah sarjana ilmu sosial efektifitas seringkali ditinjau dari sudut kualitas kehidupan pekerjaan.<sup>34)</sup>

Mengutip pendapat The Liang Gie yang menyatakan bahwa : Efektifitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu

---

<sup>32)</sup> Wahyosumidjo, *Kepemimpinan dan Motivasi*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994), hal 15

<sup>33)</sup> James J Cribbin, *Strategi Mengefektifkan Organisasi*, (Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo, 1990), hal 48

<sup>34)</sup> Ibid, hal 1

efek yang dikehendaki. Lebih lanjut dijelaskan bahwa efektifitas organisasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas, dalam kamus administrasi disebutkan bahwa efektifitas atau efectiviness adalah :

Suatu keadaan yang mengandung pengertian terjadinya efek (akibat) yang dikehendaki kalau seseorang melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendakinya, maka perbuatan ini dinyatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau maksud sebagaimana yang dikehendaki.<sup>35)</sup>

Chester I. Barnard menyatakan bahwa suatu tindakan adalah efektif apabila tindakan itu mencapai tujuan yang telah ditentukan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa efektifitas menurut beberapa pakar tersebut, efektifitas terkait dengan tingkat seberapa jauh tujuan organisasi itu tercapai.

Basil dan Arnold memberikan pengertian mengenai efektifitas sebagai berikut :

“Efektifitas sebagai tingkat sejauh mana organisasi yang merupakan suatu sistem sosial menyediakan sumber-sumber dan alat-alat khusus, memenuhi sasarannya dengan memanfaatkan sumber-sumber dan alat-alat yang ada serta menghindari ketegangan yang terjadi diantara para anggota.”<sup>36)</sup>

Berdasarkan beberapa teori tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa efektifitas merupakan ketepatan dalam menggunakan sumber-sumber yang ada secara efektif dan efisien untuk tujuan yang ditentukan dengan menghindari adanya ketegangan.

Hubungannya dalam efektifitas pelaksanaan prona swadaya di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang indikatornya adalah apakah asas sederhana, asas

---

<sup>35)</sup> Ibid, hal 21

<sup>36)</sup> Ibid, hal 51



aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka telah dapat dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang. Jika asas-asas tersebut telah dapat dilaksanakan maka pelaksanaan prona swadaya telah dapat dilakukan secara efektif.

---

### **BAB. III**

#### **METODE PENELITIAN**

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka pendekatan yang digunakan adalah :

##### **A. Metode Pendekatan**

Pendekatan yuridis empiris, yang akan bertumpu pada data primer (hasil dari penelitian lapangan). Pendekatan yuridis empiris digunakan untuk mengetahui hal-hal yang mempengaruhi proses pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang, yang meliputi prosedur pelaksanaan prona swadaya, efektifitas pelaksanaan prona swadaya dan kendala-kendala yang dihadapi beserta penyelesaiannya dalam pelaksanaan prona swadaya. Dalam melakukan pendekatan yuridis empiris ini, metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode ini digunakan karena beberapa pertimbangan yaitu:

Pertama, menyesuaikan metode kualitatif ini lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan peneliti dengan responden, ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.<sup>1</sup>

##### **B. Spesifikasi Penelitian.**

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa penelitian studi kasus dengan penguraian secara diskriptif analitis yaitu yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT remaja Rosda Karya, Bandung, 1995

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1996, hal 10.

### C. Populasi dan Metode Penarikan Sampling.

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti<sup>8)</sup>. Adapun populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Desa/Kelurahan yang ada di wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, yaitu sebanyak 235 Desa/Kelurahan.

Sampel adalah bagian dari populasi. Metode penarikan sampling dalam penelitian ini adalah dengan cara *Purposive non Random Sampling*, di mana anggota populasi tidak diberi kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi anggota sampel.<sup>9)</sup> Sampel dipilih berdasarkan tujuan-tujuan tertentu, karakteristik tertentu dan pertimbangan-pertimbangan tertentu antara lain karena keterbatasan waktu dan biaya serta harus representatif. Sampel dikatakan representatif jika memiliki ciri-ciri atau karakteristik yang sama dengan populasi. Sampel yang diambil dalam penelitian ini adalah 3 (tiga) Kecamatan dari 17 (tujuh belas) Kecamatan yang ada di Kabupaten, yaitu :

1. Kecamatan Ungaran

Diwakili oleh Kelurahan Beji, pertimbangannya dianggap mewakili pusat kota.

2. Kecamatan Jambu

Diwakili oleh Desa Bedono, pertimbangannya berbatasan dengan Kabupaten Temanggung

---

<sup>8)</sup> *Ibid*, hal 44

<sup>9)</sup> Herman Wasito, *Pengantar Metodologi Penelitian, Buku Panduan Mahasiswa*, (Jakarta : APTIK Gramedia, 1991), hal 62

### 3. Kecamatan Tengaran

Diwakili oleh Desa Tengaran, pertimbangannya berbatasan dengan Kabupaten Boyolali.

Responden merupakan orang atau individu yang dijadikan sumber informasi. Adapun responden dalam penelitian ini sejumlah 45 orang peserta Prona Swadaya sebagai sample, yang diambil dari Kelurahan Beji (15 orang), Desa Bedono (15 orang) dan Desa Tengaran (15 orang), sedangkan untuk mendukung data penelitian ini, maka penulis mengadakan wawancara yang bersifat bebas terpimpin kepada responden yang lain sejumlah 8 orang sebagai sumber informasi yaitu :

1. Kepala Kantor beserta Kepala Seksi yang ada di Pertanahan Kabupaten Semarang. ( 5 orang )
2. Kepala Kelurahan Beji, Kepala Desa Bedono, dan Kepala Desa Tengaran. ( 3 orang )

#### D. Jenis dan Sumber Data.

Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui observasi /pengamatan, interview/wawancara, questionere/angket.<sup>3</sup>

Sedangkan data sekunder dalam penelitian menggunakan wawancara, tehnik wawancara yang digunakan secara bebas terpimpin. Wawancara dilakukan terhadap beberapa Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, Kepala Desa Bedono, Kepala Desa Tengaran, Kepala Kelurahan Beji, yang telah ditentukan

---

<sup>3</sup> Ibid

menjadi sampel dalam penelitian ini. Dimana pertanyaan-pertanyaan yang diajukan telah dipersiapkan terlebih dahulu sebagai pedoman bagi penerima informasi, akan tetapi dimungkinkan juga timbul pertanyaan lain yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi saat berlangsung wawancara.<sup>4</sup>

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan, dengan menelaah buku-buku literatur, undang-undang, brosur/tulisan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.<sup>5</sup>

#### **E. Instrumen Penelitian.**

Instrumen penelitian ini terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen Utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan/ kuesioner, catatan lapangan dan rekaman tape recorder.<sup>6</sup>

Pengumpulan data di lapangan dilakukan dengan cara :

1. Observasi (pengamatan) intensif, yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik bangunan di atas hak atas tanah yang diberikan untuk warga negara asing yang diterlantarkan.
2. Wawancara baik secara terstruktur maupun tidak. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disediakan peneliti terlebih dahulu, sedangkan wawancara tidak terstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan.

---

<sup>4</sup> Loc.cit, **Penelitian Hukum Normatif**, Rajawali, Jakarta, 1984, Hal 172.

<sup>5</sup> Loc.cit hal 8-12

## F. Tehnik Pengecekan Keabsahan Data.

Dalam pengecekan validitas data menggunakan tehnik triangulasi. Menurut S.Nasution triangulasi adalah data atau informasi dari satu pihak yang harus dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data tersebut dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dengan menggunakan metode yang berbeda. Tujuannya ialah membandingkan data tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai responden / berbagai pihak agar ada jaminan mengenai tingkat kepercayaan data. Cara ini juga mencegah bahaya-bahaya subyektif.<sup>7</sup> Sanafiah Faisal mengatakan, triangulasi merupakan salah satu cara menentukan standar kredibilitas suatu data penelitian kualitatif. Triangulasi adalah pengecekan kebenaran data yang diperoleh melalui suatu metode penelitian dan dari suatu sumber juga dapat di cek dengan data yang diperoleh melalui metode lain dari sumber lainnya atau triangulation.<sup>8</sup>

Sedangkan triangulasi menurut Lexy J. Moleong adalah tehnik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembanding terhadap data itu. Tehnik triangulasi yang penting banyak dilakukan ialah pemeriksaan melalui sumber lain.<sup>9</sup>

Triangulasi melalui sumber lain dilakukan dengan cara :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan hasil wawancara.

---

<sup>6</sup> Nasution S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal 90

<sup>8</sup> Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Y.A3, Malang, 1990 hal.31

<sup>9</sup> Lexy J.Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Cetakan ke 11, Bandung, 2000 hal.178.



2. Membandingkan apa yang dikatakan orang, di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Triangulasi dengan metode terdapat dua strategi, yaitu :

1. Pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa tehnik pengumpulan data.
2. Pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.

#### **G. Metode Analisa Data**

Metode yang digunakan adalah metode analisa data yang deskriptif analitis, yaitu mencari dan menemukan hubungan antara data yang diperoleh dari penelitian dengan landasan teori yang ada dan yang dipakai sehingga memberikan gambaran-gambaran konstruktif mengenai permasalahan yang diteliti. Di samping itu digunakan juga metode analisa yang kualitatif dengan tujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, **Penelitian Hukum Normatif**, Rajawali, Jakarta, 1984, hal 20

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA**

#### **A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

##### **1. Letak Geografis**

Kabupaten Semarang merupakan salah satu dari 35 Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah yang secara geografis berada pada  $110^{\circ}14'54,75''$  sampai dengan  $110^{\circ}39'3''$  Bujur Timur dan  $7^{\circ}3'57''$  sampai dengan  $7^{\circ}30'$  Lintang Selatan.

Secara administrasi wilayah Kabupaten Semarang memiliki batas-batas sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara Berbatasan : Daerah Kota Semarang dan Kabupaten Demak
- b. Sebelah Timur Berbatasan : Daerah Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Boyolali
- c. Sebelah Selatan Berbatasan : Daerah Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Magelang
- d. Sebelah Barat Berbatasan : Daerah Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Kendal



## 2. Luas Wilayah dan Topografi

Kabupaten Semarang memiliki luas wilayah 95.020,67 Ha (950,21Km<sup>2</sup>) atau sekitar 2.92% dari seluruh wilayah Propinsi Jawa Tengah yang terdiri atas 15 Kecamatan dan 208 Desa, 27 Kelurahan, 1.472 RW dan 6.012 RT.

Kondisi Topografi wilayah Kabupaten Semarang terdiri dari pegunungan dan perbukitan dengan curah hujan berkisar rata-rata 2.288 mm<sup>3</sup> dan suhu harian rata-rata 20,4°C berkisar dari 15,5°C sampai dengan 25,3°C. Rata-rata ketinggian adalah 366 m di atas permukaan laut dengan daerah terendah, yakni Kecamatan Ungaran dengan ketinggian 310 m di atas permukaan laut dan daerah tertinggi Kecamatan Getasan dengan ketinggian 1.450 m di atas permukaan laut. Penggunaan tanah di wilayah Kabupaten Semarang yang meliputi tanah sawah, tanah kering, tanah basah, sebagai berikut :

a. Tanah sawah terdiri dari :

- |                            |   |             |
|----------------------------|---|-------------|
| 1. Irigasi teknis          | : | 4.293,47 Ha |
| 2. Irigasi setengah teknis | : | 4.530,98 Ha |
| 3. Irigasi sederhana       | : | 8.866,79 Ha |
| 4. Tadah hujan/rendengan   | : | 7.002,57 Ha |

b. Tanah kering, terdiri dari :

- |                        |   |              |
|------------------------|---|--------------|
| 1. Pekarangan/bangunan | : | 19.387,74 Ha |
| 2. Tegall/kebun        | : | 30.789,30 Ha |
| 3. Padang gembala      | : | 1,00 Ha      |

c. Tanah Basah, terdiri dari :

- |                        |   |             |
|------------------------|---|-------------|
| 1. Balong/empang/kolam | : | 8,89 Ha     |
| 2. Rawa                | : | 2.637,27 Ha |

d. Tanah keperluan untuk lain-lain : 14.439,99 Ha

Secara umum jumlah bidang tanah di Kabupaten Semarang meliputi tanah milik adat, tanah negara bekas hak barat dan tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah, dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

**Tabel 3.1**  
**Daftar Jumlah Bidang Tanah di Masing-masing**  
**Kecamatan di Wilayah Kabupaten Semarang**

No	Kecamatan	Luas Tanah (ha)	Jumlah Bidang
1	Getasan	5.589,45	32.062
2	Tengaran	2.089,4	25.316
3	Susukan	1.804,5	30.659
4	Suruh	2.128,8	39.717
5	Pabelan	9.013,5	30.912
6	Tuntang	5.580,0	29.930
7	Banyubiru	1.944,9	30.882
8	Jambu	2.880,0	34.022
9	Sumowono	3.711,2	22.962
10	Ambarawa	9.210,1	41.321
11	Bawen	7.328,5	31.636
12	Bringin	5.581,5	35.503
13	Bergas	5.579,0	24.222
14	Ungaran	8.949,0	45.649

15	Pringapus	5.579,7	18.447
16	Bancak	9.148,8	19.488
17	Kaliwungu	9.240,2	18.915

*Sumber: Laporan Tahunan Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang*

### 3. Demografi

Mengenai kondisi demografi (kependudukan), wilayah Kabupaten Semarang berdasarkan hasil registrasi penduduk terakhir tahun 1997 tercatat sebanyak 780.656 jiwa atau sekitar 2,55% dari seluruh jumlah penduduk Propinsi Jawa Tengah. Kepadatan penduduk sebesar 822 orang/km<sup>2</sup>. Berdasarkan jenis kelaminnya, maka jumlah penduduk laki-laki dan perempuan Kabupaten Semarang adalah sebagai berikut :

1. Penduduk Laki-laki : 381.495 orang
2. Penduduk Perempuan : 399.161 orang

Jumlah rumah tangga tercatat sebesar 182.447 rumah tangga dengan jumlah anggota rumah tangga rata-rata adalah 4 jiwa/KK. Persebaran penduduk di Kabupaten Semarang masih belum merata yang ditunjukkan dengan kepadatan penduduk wilayah kecamatan yang tidak sama satu sama lainnya. Untuk wilayah kecamatan perkotaan mempunyai kepadatan yang tinggi dibandingkan dengan wilayah kecamatan pedesaan. Laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Semarang secara umum cukup rendah, yaitu sekitar 0,41 persen masih di bawah satu persen. Kondisi tersebut memberi arti bahwa pembangunan kependudukan khususnya usaha untuk menurunkan kelahiran memberikan hasil yang nyata.

Dilihat dari mata pencahariannya, penduduk Kabupaten Semarang dapat digambarkan dalam tabel berikut ini :

**Tabel 3.2.**  
**Mata Pencaharian Penduduk Kabupaten Semarang**

No	Mata Pencaharian	Jumlah	Prosentase
1	Petani	156.456 orang	40.0%
2	Pengusaha/wiraswasta	20.071 orang	5.1%
3	Buruh Industri	61.184 orang	15.7%
4	Buruh Tani	97.847 orang	25.0%
5	Nelayan	1.453 orang	0.4%
6	PNS/TNI-Polri	22.316 orang	5.8%
7	Pensiunan	6.734 orang	1.8%
8	Pedagang	19.272 orang	4.9%
9	Jasa/lain-lain	5.233 orang	1.3%
	Jumlah	390.566 orang	100 %

Sumber : *Formulir Isian Monografi Kabupaten Semarang 2002.*

Berdasarkan tabel tersebut di atas, maka kebanyakan penduduk Kabupaten Semarang bermata pencaharian sebagai petani, yaitu sebanyak 156.456 orang atau sekitar 40 %, sedangkan peringkat kedua adalah buruh tani, yaitu sebanyak 97.847 orang atau sekitar 25%, untuk buruh industri sebanyak 61.184 orang atau sekitar 15,7% dan yang paling sedikit adalah nelayan, yaitu hanya ada 1.453 orang atau sekitar 0,4 % saja.

#### 4. Gambaran Umum Responden

Responden pada penelitian ini berjumlah 53 orang yang dibagi dalam 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok :

- A. Terdiri dari para pemegang hak atas tanah (45 orang)
- B. Adalah Kepala Desa / Kelurahan dan Kepala Kantor Pertanahan, dan para Kepala Seksi (8 orang)

##### a. Jenis Kelamin

**Tabel 3.**  
**Jenis Kelamin Responden**

No	Jenis Kelamin	Jumlah			
		Kelompok A	%	Kelompok B	%
1.	Laki-laki	42	93	7	88
2.	Perempuan	3	7	1	12
	Jumlah	45	100	8	100

*Sumber: Data Primer yang diolah Tahun 2000*

Dari responden pemegang hak atas tanah dari kelompok A sejumlah 45 orang, 42 adalah berjenis kelamin laki-laki atau sekitar 93 % dan sisanya, yaitu 3 orang atau sekitar 7 % berjenis kelamin perempuan.

Responden dari kelompok B yang terdiri dari kepala Desa/Kelurahan dan Kepala Kantor Pertanahan, serta Kepala Seksi yang berjenis kelamin laki-laki sebanyak 7 orang atau sekitar 88 % dan sisanya 1 orang atau sekitar 12 % berjenis kelamin perempuan.

### b. Umur Responden

Untuk mengetahui kelompok umur responden dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel 3.3**  
**Kelompok Umur Responden**

No	Umur	Jumlah		Prosentase	
		Klp A	Klp B	Klp A	Klp B
1	<25 tahun	1	-	2	0
2	26 – 35 tahun	7	-	16	0
3	36 – 45 tahun	12	3	27	38
4	46 – 55 tahun	21	5	47	62
5	56 ke atas	4	-	8	0
Jumlah		45	8	100	100

*Sumber : Data Primer yang diolah Tahun 2002*

Dari tabel 3.3 tentang umur responden menunjukkan bahwa pada kelompok A umur responden antara 46 sampai dengan 55 tahun paling banyak, yaitu 21 orang atau sekitar 47 %, sedangkan kelompok B, yaitu usia Kepala Kantor, Kepala Seksi, Kepala Desa/Kelurahan menunjukkan gejala yang sama, yaitu terbanyak adalah pada usia antara 46 sampai dengan 55 tahun, yaitu sebanyak 5 orang atau sekitar 62 %. responden kelompok A paling sedikit pada usia kurang dari 25 tahun , yaitu sebanyak 1 orang atau sekitar 2 %, dan kelompok B paling sedikit pada usia 36 sampai dengan 45 tahun, yaitu sebanyak 3 orang atau sekitar 38 %.

Jika dilihat dari segi umur para responden, maka semua telah memenuhi persyaratan kedewasaan, yaitu diatas 21 tahun.

**c. Pendidikan Responden**

Tingkat pendidikan responden bervariasi, yaitu untuk kelompok responden A mulai dari tamat SD sampai dengan tingkat sarjana, sedangkan untuk kelompok responden B tingkat pendidikan bervariasi dari tamat SLTA sampai dengan pasca sarjana. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 3.4**  
**Tingkat Pendidikan Responden**

No	Pendidikan	Responden			
		Kelompok A		Kelompok B	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1	Tidak Tamat SD	-	0	-	0
2	Tamat SD	18	40	-	0
3	SLTP	14	31	-	
4	SLTA	12	27	3	38
5	Perguruan	1	2	4	50
6	Tinggi				
7	Pasca Sarjana	-	0	1	12
	Jumlah	45	100	8	100

*Sumber : Data Primer yang diolah Tahun 2002*

Dari tabel 3.4 Tersebut di atas terlihat bahwa tingkat pendidikan para pemegang hak atas tanah (kelompok A), kebanyakan masih rendah, yaitu 18 orang atau sekitar 40 % tamat SD, untuk tamatan SLTA adalah 12 orang atau sekitar 37 %.

Responden dari (kelompok B) yang terdiri dari Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Seksi, Kepala Desa/Kelurahan terlihat sebagian besar, yaitu 4 orang atau sekitar 50 % berpendidikan perguruan tinggi, sedangkan tamatan SLTA hanya 3 orang atau sekitar 38 %. Menurut penjelasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, bahwa untuk jabatan kepala kantor pertanahan maupun kepala seksi, dalam wilayah Jawa Tengah sebagian besar berpendidikan perguruan tinggi, sehingga dapat terlihat bahwa untuk jabatan yang strategis di Kantor Pertanahan diisi oleh sarjana-sarjana yang terlatih di bidangnya masing-masing.

#### **d. Pekerjaan Responden**

Jenis pekerjaan untuk responden pemegang status tanah (kelompok A) terdiri dari PNS/TNI-Polri, Pegawai swasta, petani, wiraswasta, pensiunan PNS/TNI-Polri serta Ibu rumah tangga. Untuk jenis pekerjaan responden kelompok B tidak bervariasi karena terdiri dari Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang serta Kepala Desa/Kelurahan di wilayah dan lokasi penelitian. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :



**Tabel 3.5**  
**Jenis Pekerjaan Responden**

No	Kelompok A			Kelompok B		
	Pekerjaan	Jumlah	%	Asal Tempat Kerja	Jumlah	%
1	PNS/TNI-Polri	3	7	Kepala Kantor Pertanahan	1	13
2	Pegawai Swasta	15	33	Kepala Seksi Pdan PT	1	13
3	Petani	22	49	Kepala Seksi HAT	1	13
4	Wiraswasta	2	4	Kepala Seksi PPT	1	13
5	Pensiunan	1	2	Kepala Seksi PGT	1	13
6	Lain-lain, Ibu Rumah Tangga, Buruh	2	4	Kepala Desa/Kelurahan	3	35
Jumlah		45	100		8	100

*Sumber: Data Primer yang diolah Tahun 2002*

Dari tabel 3.5 Tersebut di atas terlihat bahwa, responden kelompok A terbanyak adalah petani, yaitu sebanyak 22 responden atau sekitar 49 %, dan yang paling sedikit adalah lain-lain, Ibu rumah tangga, buruh, yaitu sebanyak 2 responden atau sekitar 4 %

Pada responden kelompok B paling banyak dari Kantor Pertanahan sebanyak 5 orang atau sekitar 65 % dan yang paling sedikit adalah dari Kepala Desa/Kelurahan, yaitu hanya berjumlah 3 responden atau sekitar 35 %.

**e. Luas Tanah Yang Dipunyai Responden.**

Luas tanah yang dipunyai oleh responden dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

**Tabel 3.6**  
**Luas Tanah Yang Dipunyai Oleh Responden**

No	Luas tanah (m2)	Jumlah	%
1	< - 500	7	16
2	501 – 1000	14	31
3	1001 – 1500	19	42
4	1500 – 2000	4	9
5	> 2000	1	2
	Jumlah	45	100

*Sumber: Data Primer yang diolah Tahun 2002*

Dari tabel 3.6 tersebut di atas terlihat bahwa sebagian besar responden memiliki tanah seluas 1001 – 1500 m<sup>2</sup>, yaitu sebanyak 19 orang atau sekitar 42 %, sedangkan selebihnya berturut-turut sebanyak 14 orang atau sekitar 31 % memiliki luas tanah 501–1000 m<sup>2</sup>, 7 responden atau sekitar 16 % memiliki luas tanah < dari 500 m<sup>2</sup>, sebanyak 4 orang atau sekitar 9 % memiliki luas tanah antara 15001 – 2000 m<sup>2</sup>, dan yang paling sedikit adalah responden yang memiliki luas tanah di atas 2000 m<sup>2</sup>, yaitu hanya 1 orang responden atau sekitar 2 %. Luas tanah yang dimiliki responden seperti yang terlihat pada tabel diatas adalah relatif luas, hal ini terjadi karena responden yang menjadi obyek penelitian adalah terbanyak tanah pertanian. Walaupun demikian hal ini menunjukkan pula bahwa luas

tanah pertanian yang dikuasai oleh masyarakat semakin sempit dan semakin jauh dari tujuan undang-undang nomor 56 tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di mana diatur batas luas kepemilikan tanah pertanian adalah sebanyak 2 (dua) ha.

**f. Riwayat Pemilikan Tanah**

Riwayat pemilikan tanah yang dipunyai oleh responden terbanyak adalah berasal dari jual beli, kemudian disusul berturut-turut berasal dari warisan dan hibah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 3.7**  
**Riwayat Pemilikan Tanah Responden**

No	Riwayat Kepemilikan	Bentuk Akta	
		Jumlah	%
1	Jual beli di bawah tangan	22	49
2	Hibah di bawah tangan	8	18
3	Warisan di bawah tangan	12	27
4	Jual beli melalui PPAT	2	4
5	Hibah melalui PPAT	1	2
6	Warisan melalui PPAT	0	0
	Jumlah	45	100

*Sumber: Data Primer yang diolah Tahun 2002*

Dari tabel tersebut di atas terlihat bahwa kepemilikan tanah yang dipunyai rsponden adalah terbanyak berasal dari peralihan hak di bawah tangan sebanyak 42 responden atau sekitar 94 %, sedangkan selebihnya

sebanyak 3 responden atau sekitar 6 % riwayat pemilikan tanahnya berbentuk akta PPAT.

Selanjutnya dalam pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang selain dari riwayat pemilikan tersebut di atas, banyak dari bukti riwayat kepemilikan tersebut hilang, sehingga masyarakat dalam mendaftar sebagai peserta prona swadaya menyerahkan surat dalam bentuk kutipan Letter C baru, maupun SPPT sebagai bukti pelunasan pajak. Untuk memperoleh gambaran tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

**Tabel 3.9**  
**Surat-Surat Yang Diserahkan Sebagai**  
**Bukti Kepemilikan Tanah**

No	Bukti Kepemilikan	Jumlah	%
1.	Letter C/D lama	-	0
2.	Letter C/D baru	21	47
3.	Akta di bawah tangan	10	22
4.	Akta PPAT	3	7
5.	SPPT	11	24
	Jumlah	45	100

*Sumber: Data Primer yang diolah Tahun 2002*

Dari tabel 3.9 tersebut di atas terlihat bahwa bukti kepemilikan tanah masyarakat sudah bervariasi bentuknya, antara lain Letter C/D baru, Akta di bawah tangan, akta PPAT, dan SPPT sebagai bukti pembayaran pajak.

Selanjutnya bukti kepemilikan tanah ini diserahkan oleh pemohon terdiri dari Letter C/D baru sebanyak 21 responden atau sekitar 47 %, kemudian akta di bawah tangan sebanyak 10 responden atau sekitar 22 %, akta PPAT sebanyak 3 responden atau sekitar 7 % dan selebihnya adalah SPPT.

Jika hal tersebut di atas dihubungkan dengan tabel 3.8 tentang riwayat kepemilikan tanah, dapat di amati bahwa bentuk kepemilikan tanah masyarakat dalam wujud Letter C/D baru maupun SPPT bermula adalah adanya jual beli di bawah tangan yang surat bukti kepemilikannya sebagian besar telah hilang atau tidak dipelihara lagi, karena tanah tersebut telah beralih dalam bentuk pembayaran pajak oleh pemilik baru.

#### **B. Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Melalui Prona Swadaya Di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Semarang**

Pendaftaran tanah melalui prona swadaya merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara massal meliputi semua bidang tanah di desa/kelurahan atau bagian dari desa/kelurahan baik yang dipunyai sesuatu hak atas tanah maupun tanah negara yang belum bersertipikat. Pendaftaran tanah secara prona swadaya dilaksanakan atas inisiatif masyarakat sendiri dan dilakukan secara massal sehingga dalam pelaksanaan prona swadaya perlu dibentuk suatu tim atau panitia yang secara aktif mendatangi masyarakat yang ingin mengajukan permohonan pendaftaran tanah secara massal. Langkah tersebut dilakukan sebagai

respons dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. prona swadaya juga merupakan langkah jemput bola yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dalam rangka mensukseskan program nasional dalam rangka sertifikasi tanah di seluruh wilayah hukum Negara Republik Indonesia.

Untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah secara prona swadaya dibentuklah suatu kepanitiaan yang diberi nama Panitia Kegiatan Prona Swadaya yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, terdiri dari :

1. Penanggung Jawab
2. Ketua Tim
3. Supervisi
4. Bendahara
5. Staf Teknis
6. Staf Peneliti Data Yuridis
7. Staf Administrasi
8. Staf Teknis Kecamatan, Desa / Kelurahan

Sebelum melaksanakan pendaftaran secara prona swadaya (massal), Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang melakukan kegiatan penyuluhan yang dilaksanakan di tiap-tiap kelurahan/desa yang mengajukan usul prona swadaya. Selanjutnya diadakan penyuluhan di tiap-tiap RW yang dilakukan pada malam/sore hari. Pelaksanaan penyuluhan dilakukan oleh Ketua Tim dan Staf Teknis dihadiri oleh aparat kelurahan, petugas RT/RW, tokoh masyarakat dan

masyarakat umum (pemohon sertipikat). Adapun materi penyuluhan yang diberikan oleh Ketua Tim dan Staf Teknis meliputi :

1. Maksud dan tujuan dari Prona Swadaya.
2. Kewajiban dan tanggungjawab dari Staf Teknis
3. Prosedur dalam pendaftaran prona swadaya
4. Persyaratan pemohon yang harus dipenuhi yang meliputi :
  - a. Tanah belum bersertipikat
  - b. Tanah tersebut merupakan tanah milik adat bukan tanah negara, tanah bengkok, tanah kas desa, tanah GG, tukar menukar bengkok
  - c. Diutamakan bagi masyarakat ekonomi lemah
  - d. Diprioritaskan untuk tanah-tanah pekarangan ( D1, D2 )
  - e. Jika tanahnya pertanian harus diperhatikan :
    - Bukan merupakan pemecahan tanah pertanian
    - Pemilik tanah berdomisili dalam satu wilayah kecamatan letak tanah yang dimohon.
  - f. Tanah tidak dalam sengketa
  - g. Tanah tidak sedang menjadi jaminan atau agunan di bank
  - h. Luas tanah tidak dibatasi
  - i. Lokasi yang didaftarkan dalam sertipikat prona swadaya ini mengelompok.
  - j. Target maximal setiap desa 100 – 200 bidang. Jika lebih dari ketentuan tersebut, akan dilaksanakan pada tahap berikutnya, dan jika permohonan

kurang dari 100 bidang supaya dikonsultasikan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

- k. Tugu / patok batas ditanggung pemohon dan dipasang setelah mendapat persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan. Pelaksanaan pemasangan tanda batas ditentukan sebelum tanah tersebut dilakukan pengukuran.

1. Bentuk dan jenis tanda batas :

- Jika patok dari beton berukuran 10 cm x 10 cm x 60 cm
- Jika patok dari pipa besi berdiameter 5 cm, panjang 1 m

5. Surat – surat yang diserahkan dalam proses permohonan sertipikat prona swadaya, adalah :

a. Letter D atau kutipan C lama

- b. Jika sudah beralih ke pihat lain harus dibuktikan dengan akta PPAT / segel dengan ketentuan bahwa segel akan dapat diterima jika dibuat sebelum 8 oktober 1997 ( sebelum berlakunya PP 24/1997 )

c. Blanko-blanko lain :

- Blanko permohonan
- Blanko pernyataan penguasaan secara fisik
- Blanko riwayat penyelidikan tanah ( DI 201 )
- Surat pernyataan tidak melanggar ketentuan pemilikan / penguasaan tanah
- SPPT PBB tahun terakhir



- Surat-surat lain jika ada misalnya keterangan waris, akta jual beli, dan lain-lain

Blanko dan surat pernyataan tersebut diatas disediakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang pengisiannya dilakukan oleh Staf Peneliti Data Yuridis.

Terhadap tanah-tanah yang tidak memenuhi proses konversi / penegasan konversi / pengakuan hak, misalnya :

- Pemilikan tanah tersebut diperoleh dari pembelian tanah yang dilakukan pada saat proses pendaftaran sebagai peserta prona swadaya maka tanah tersebut harus dilampiri akta PPAT yang dibuat oleh PPAT Notaris maupun PPAT Sementara.

#### 6. Biaya :

- a. Biaya untuk proses pensertipikatan tanah melalui prona swadaya ditetapkan sesuai dengan DIK Suplemen Intern dan Petunjuk Operasional yang disahkan oleh Badan Pertanahan Nasional Pusat.
- b. Biaya untuk pensertipikatan tanah melalui prona swadaya untuk tahun anggaran 2000 dan 2001 sebesar Rp. 225.000,- yang terdiri dari :
  - Rp. 170.000,- disetor ke Bendahara Prona swadaya, dan
  - Rp. 55.000,- disetor ke Kepala Desa / Kelurahan untuk dipergunakan sebagai biaya operasional aparat desa / kelurahan dan kecamatan.

c. Biaya tersebut diatas belum termasuk :

➤ Materai, dengan perincian :

Status Kepemilikan	Pekarangan	Pertanian
- Penegasan Konversi	2 materai	3 materai
- Warisan Bersama	3 materai	4 materai
- Pembagian Waris	4 materai	5 materai

➤ Tanda batas / Patok

➤ Akta PPAT jika dipersyaratkan dengan ketentuan honorarium

PPAT termasuk saksi sebesar 1% dari NPOP atau NJOP ditambah

2 materai @ Rp. 6000,- dan Blanko PPAT Rp. 10.000,-

#### 7. Waktu Penyelesaian Sertipikat.

Dalam pelaksanaan prona swadaya dilakukan dalam satu tahun anggaran yang berjalan dan ditetapkan dalam jangka waktu 5 bulan sejak berkas diterima secara lengkap. Sehingga batas waktu pendaftaran bagi peserta prona swadaya adalah pada bulan Juli dari tahun anggaran yang berjalan, apabila pendaftaran peserta prona swadaya melebihi dari bulan juli tersebut, maka disarankan untuk memasukkan berkas tersebut pada awal tahun anggaran berikutnya.

Selain daripada itu Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang melakukan evaluasi tentang perkiraan jumlah bidang tanah yang akan diproses melalui prona swadaya. Selanjutnya hasil evaluasi tersebut ditungkan dalam bentuk usulan

lokasi prona swadaya serta pengesahan Petunjuk Operasional Daftar Isian Kegiatan Suplemen Intern (DIK. SI) yang memuat tentang rincian biaya prona swadaya yang perlu di sahkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional di Jakarta.

Lokasi prona swadaya maupun pengesahan DIK. SI merupakan payung /dasar acuan untuk kegiatan pelaksanaan prona swadaya.

Tahapan pelaksanaan pendaftaran tanah secara prona swadaya di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang selanjutnya dilakukan kegiatan sebagai berikut :

#### **1. Pengumpulan Data Yuridis**

Langkah pertama dalam kegiatan prona swadaya pada Satuan Tugas adalah pengumpulan data awal yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a. Menyiapkan rencana kerja
- b. Menyalin Peta Kelurahan gambar rincian bidang tanah dari Peta PBB.
- c. Mencocokkan bidang-bidang tanah yang sudah bersertipikat dan memperhitungkan jumlah bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat.
- d. Mengelompokkan bidang-bidang tanah pada pembagian blok.
- e. Pembagian tugas pada masing-masing satuan petugas untuk melaksanakan pendaftaran.

Pengumpulan data yuridis ini dilakukan oleh satuan petugas dibantu dengan unit pengukur swasta di dampingi oleh masing-masing ketua RT setempat yang berpedoman pada rencana kerja operasional yang telah dibuat.

Pengumpulan data yuridis diperlukan untuk memeriksa keberadaan bidang-bidang tanah yang telah bersertipikat.

Selain itu Satuan Tugas pengumpulan data yuridis melaksanakan tugas sebagaimana tersebut di atas, maka tugas lainnya adalah menerima uang untuk biaya pendaftaran dalam pelaksan prona swadaya.

Secara garis besar tugas dari staf peneliti yuridis meliputi, antara lain adalah :

- a. Mengumpulkan surat-surat bukti atau bukti pemilikan/penguasaan bidang-bidang dari para pemilik/pemegang hak bidang tanah serta menelitinya.
- b. Mengutip buku C desa dan memberikan catatan pada buku C desa
- c. Menerima uang pendaftaran dan memberikan kwitansi kepada pemohon
- d. Menyetorkan uang pendaftaran ke Bendahara Prona Swadaya dan kepada Kepala Desa / Kelurahan
- e. Mendistribusikan berkas yang telah lengkap kepada staf administrasi

Dalam kegiatan pengumpulan data yuridis di sini dimaksudkan adalah pengumpulan alat bukti hak yang di bagi dalam 2 kelompok, yaitu : pembuktian hak-hak baru dan pembuktin hak-hak lama.

Pembuktian hak baru meliputi pembuktian hak-hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak berlakunya Peraturan, sedangkan pembuktian hak-hak lama meliputi hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu Undang-Undang pokok agraria mulai berlaku. Termasuk pula hak-hak pemberian baru yang diciptakan sejak mulai berlakunya UUPA yang belum

didaftarkan. Pembuktian hak-hak baru harus dibuktikan dengan pembuktian tertulis, sedangkan pembuktian hak lama tidak harus dengan alat bukti tertulis, tetapi dapat juga dengan alat bukti berupa keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia A di anggap cukup untuk mendaftarkan haknya. Di samping alat bukti tersebut, pada pembukti hak lama dikenal juga alat bukti berupa penguasaan fisik bidang tanah selama 20 tahun tu lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dari pendahulu-pendahulunya.

## **2. Tahap Pengumpulan Data Fisik**

Pengumpulan data fisik pada dasarnya adalah pengukuran bidang-bidang tanah yang dilakukan oleh Satuan Tugas Pengukuran tanah dan pemetaan. Adapun kegiatan dalam pengukuran tersebut terdiri dari :

### **a. Penetapan bidang-bidang tanah**

Sebelum suatu bidang tanah yang akan diukur, terlebih dahulu harus ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas disetiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah sistematis maupun sporadis, diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan pihak-pihak yang berkepentingan. Pada pendaftaran tanah sistematis maupun sporadis yang diwajibkan untuk menunjukkan batas-batas bidang tanah adalah pemegang hak atas tanah atau pihak yang

meneguasai bidang tanah yang bersangkutan. Untuk bisa memasang tanda-tanda batas bidang tanah, maka harus ada kesepakatan mengenai batas bidang tanah tersebut dengan pemegang hak atas bidang tanah yang berbatasan.

Dalam hal pemohon pengukuran atau pemegang hak atas tanah tidak dapat hadir pada waktu yang telah ditentukan untuk menunjukkan batas-batas bidang tanahnya, maka penunjukkan batas itu dikuasakan dengan kuasa tertulis kepada orang lain.

Menurut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, bahwa penetapan batas tanah yang sudah ada haknya dan akan di daftar untuk pertama kali dilakukan melalui *cara contradictoire delimitasi* yaitu didasarkan pada penunjukkan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan disetujui oleh pemegang tanah yang bersangkutan.

Dari tiga lokasi sebagai sampel penelitian terlihat bahwa pelaksanaan penetapan batas bidang tanah kebanyakan dilaksanakan sebelum pelaksanaan pengukuran, yaitu sebanyak 40 orang atau sekitar 89 %, sedangkan pelaksanaan dilakukan bersamaan pelaksanaan pengukuran, yaitu sebanyak 5 orang atau sekitar 11 % untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini. :

**Tabel 3.10**  
**Waktu Pelaksanaan Pemasangan Tanda Batas**

No	Lokasi	Pelaksanaan Penetapan Batas	
		Sebelum Pengukuran	Saat Pengukuran
1	Kelurahan Beji	14	1
2	Desa Bedono	13	2
3	Desa Tenganan	13	2
	Jumlah	40	5

*Sumber: Data Primer yang diolah Tahun 2002*

Berdasarkan tabel 3.10 tersebut di atas terlihat bahwa terdapat 5 responden atau sekitar 11 % yang mengatakan pelaksanaan penetaapan batas dilakukan pada saat dilaksanakan pengukuran. Pengertian dilakukan pada saat pelaksanaan pengukuran adalah dilakukan penetapan batas pada hari yang sama dengan hari pelaksanaan pengukuran. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pelaksanaan penetapan batas bidang-bidang tanah tidak diatur tentang keharusan adanya perbedaan waktu dalam pengertian berbeda hari pelaksanaannya, hanya disebutkan bahwa pelaksanaannya dilakukan sebelum diadakan pengukuran bidang-bidang tanah. Menurut ketentuan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 bahwa untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan, diukur setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya, dan menurut keperluannya ditempatkan tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.

b. Pengukuran dan Pemetaan

Menurut Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa : bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Prinsip dasar pengukuran bidang tanah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran bidang tanah adalah harus memenuhi kaidah-kaidah teknis pengukuran dan pemetaan, sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan dan dapat diketahui letak dan batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi batas-batasnya di lapangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Menteri negara Agraria / Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997. Jadi pada prinsipnya ada 3 syarat untuk dapat dipakai pada pemetaan tanah, yaitu :

1. bidang tanah yang diukur harus dapat dipetakan.
2. Bidang tanah yang diukur harus dapat diketahui letak dan batasnya di atas peta.
3. Bidang tanah yang diukur harus dapat rekonstruksi kembali batas-batasnya di lapangan.

Untuk dapat memenuhi syarat tersebut di atas, maka pelaksanaan pengukuran harus dilaksanakan dalam sistem koordinat baik dengan sistem koordinat nasional maupun dengan sistem koordinat lokal. Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa kegiatan pengukuran dan pemetaan dalam pendaftaran tanah sistematis maupun sporadis, jelas



diarahkan untuk dapat menjamin kepastian hukum (*recht kadester*). Salah satu unsur dari pendaftaran tanah yang diadakan untuk menjamin kepastian hukum adalah bahwa peta pendaftaran dan surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai letak, batas, dan luas tanah yang bersangkutan.

Setiap pengukuran bidang-bidang tanah harus dibuatkan gambar ukur yang memuat data hasil ukuran batas bidang tanah yang dapat digunakan untuk pengembalian batas bidang tanah yang bersangkutan apabila diperlukan. Pelaksanaan pengukuran pemetaan dalam kegiatan prona swadaya dilakukan oleh petugas ukur Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang jumlahnya sebanyak 23 (dua puluh tiga) orang petugas ukur. Pada hakekatnya pelaksanaan pengukuran tersebut dapat pula dilakukan oleh pihak swasta yang telah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional. Dan saat ini lebih dikenal dengan sebutan *Surveyor Licency*. Tetapi hal ini belum dapat dilakukan, karena oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang masih mampu memaksimalkan petugas ukur tersebut.

### **3. Pengolahan data dan Pemeriksaan oleh Panitia A**

Pada tahap ini data yang telah masuk dan dicatat pada daftar isian 201 dilakukan penilaian oleh staf administrasi. Dari hasil penelitian tersebut di atas, dibuatlah daftar bidang-bidang tanah yang terdapat dalam wilayah desa atau kelurahan yang bersangkutan dalam daftar isian 201.C. Penilaian oleh

staf administrasi merupakan kesimpulan sementara dari hasil pengumpulan data yang dilakukan oleh staf pengumpul data yuridis.

Jika hasil pengukuran yang dilakukan oleh petugas ukur Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang telah selesai dalam bentuk terbitnya Surat Ukur dan peta bidang tanah, maka oleh staf administrasi akan dilampirkan pada berkas hasil pengumpulan data yuridis yang selanjutnya diserahkan pada Panitia A yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dan dibentuk berdasarkan Peraturan Kepala BPN No. 2/1992 Tentang Susunan Panitia A yang terdiri dari :

1. Kepala Seksi hak Atas Tanah sebagai Ketua
2. Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota
3. Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah sebagai Anggota
4. Kepala Seksi Penatagunaan Tanah sebagai Anggota
5. Kepala Desa / Kelurahan setempat sebagai Anggota
6. Kepala Sub Seksi Pemberian Hak Atas Tanah sebagai Sekretaris

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997, dalam pasal 83 menyatakan : Tugas Panitia A dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah sebagai berikut :

- a. meneliti data yuridis bidang tanah yang tidak dilengkapi alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah secara lengkap
- b. melakukan pemeriksaan lapangan untuk menentukan kebenaran alat bukti yang diajukan oleh pemohon pendaftaran tanah
- c. Mencatat sanggahan / keberatan dan hasil penyelesaiannya
- d. Membuat kesimpulan mengenai data yuridis bidang tanah yang bersangkutan
- e. Mengisi Daftar Isian 201

Selanjutnya untuk menilai kebenaran data yuridis diatur pula dalam pasal 84 yang menyatakan :

Untuk menilai kebenaran pernyataan pemohon dan keterangan saksi-saksi yang diajukan dalam pembuktian hak, panitia dapat :

- a. Mencari keterangan tambahan dari masyarakat yang berada disekitar bidang tanah tersebut yang dapat digunakan untuk memperkuat kesaksian atau keterangan mengenai pembuktian kepemilikan tanah tersebut
- b. Meminta keterangan tambahan dari masyarakat sebagaimana yang dimaksud pada huruf a yang diperkirakan dapat mengetahui riwayat kepemilikan bidang tanah tersebut dengan melihat usia dan lamanya bertempat tinggal di daerah tersebut
- c. Melihat keadaan bidang tanah dilokasinya untuk mengetahui apakah yang bersangkutan secara fisik menguasai tanah tersebut atau digunakan pihak lain dengan seijin yang bersangkutan, dan selain itu dapat menilai

bangunan dan tanaman yang ada diatas bidang tanah yang dapat digunakan sebagai petunjuk untuk pembuktian kepemilikan seseorang atas bidang tanah tersebut.

Selanjutnya Panitia A Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang sesuai dengan peraturan yang ada akan melakukan sidang dilokasi desa / kelurahan setempat dengan dihadiri semua peserta prona swadaya baik yang memiliki C secara langsung maupun kuasanya untuk meneliti tentang kebenaran data fisik maupun data yuridis sesuai dengan data yang telah ada. Berdasarkan penelitian tersebut hasilnya dituangkan dalam bentuk berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis untuk pertimbangan dalam kesimpulan akhir dari Kepala Kantor Pertanahan di Daftar Isian 201 yang isinya sebagai berikut :

- a. Hak atas bidang-bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap dan alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan kesaksian maupun pernyataan yang bersangkutan, oleh Kepala Kantor Pertanahan ditegaskan konversinya menjadi Hak Milik Atas nama pemegang hak yang terakhir dengan memberi catatan pada daftar isian 201.
- b. Hak atas tanah yang alat buktinya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut, oleh Kepala Kantor Pertanahan diakui sebagai Hak Milik dengan memberi catatan pada Daftar Isian 201.

Dengan ditandatangani berita acara oleh semua anggota Panitia A dan pengesahannya oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, maka tugas dari Panitia A telah selesai.

Dalam pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang pada dasarnya penelitian data yuridis maupun data fisik dilakukan secara cermat oleh staf peneliti yuridis yang terdiri dari staf masing-masing seksi di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang merupakan kepanjangan tangan dari setiap anggota Panitia A yang ada dilingkungan Kantor Pertanahan kabupaten Semarang, sehingga seluruh peserta prona swadaya telah diseleksi secara cermat tentang data fisik maupun data yuridisnya sehingga diharapkan tidak ada kendala lagi dalam proses Panitia A maupun proses pengumumannya.

#### **4. Tahap Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis**

Pada tahap ini data yang telah masuk dan telah disidangkan oleh Panitia A dicatat dalam Daftar Isian 201 dan dilakukan penilaian oleh staf administrasi dari hasil penelitian tersebut diatas, dibuatkanlah daftar bidang-bidang tanah yang terdapat dalam wilayah desa / kelurahan yang bersangkutan. Selanjutnya oleh staf administrasi dibuatkan konsep pengumuman untuk ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan yang disertai pengantarnya. Pengumuman tersebut diumumkan selama 2 bulan dan ditempel di papan pengumuman Kantor Kepala Desa / Kelurahan dan di papan pengumuman Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang agar setiap

warga masyarakat yang mempunyai kepentingan terhadap tanah yang diumumkan tersebut dapat meneliti dan meneliti tentang isi pengumuman tersebut.

Apabila ada yang tidak sesuai dengan pendapat warga yang bersangkutan, dapat dilakukan sanggahan atau diajukan bantahan dengan memberikan surat bukti selama jangka waktu pengumuman tersebut.

Jika sanggahan tersebut menimbulkan sengketa atau perselisihan pemilikan / penguasaan atau batas tanah, maka dilakukan upaya penyelesaian dengan cara musyawarah. Namun apabila cara musyawarah belum dapat menyelesaikan sengketa / perselisihan, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang akan tetap berpegang pada pihak-pihak yang dianggap memiliki alat bukti yang lebih kuat. Bagi pihak yang lemah alat buktinya dipersilahkan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 60 hari. Dengan adanya gugatan tersebut, maka proses pensertipikatan tanah yang bersangkutan ditunda hingga keluarnya keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Setelah lewat waktu pengumuman, data yang terdapat dalam daftar isian 201, daftar bidang-bidang tanah (daftar isian 201.C) dan peta bidang-bidang tanah disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan membuat Berita Acara Pengesahan (daftar isian 202).

Setelah selesai dilakukan pembukuan, baru kemudian dipersiapkan pembuatan sertipikat. Bagi sertipikat yang diperoleh melalui konversi dan pengakuan hak prosesnya dilakukan dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang,

#### **6. Tahap Penyerahan Sertipikat**

Terhadap sertipikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang diserahkan kepada yang berhak dengan terlebih dahulu memberitahukan kepada kepala desa / kelurahan yang bersangkutan tentang jadwal penyerahan yang akan dilakukan oleh staf administrasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. Selain daripada itu dalam penyerahan ini, akan dilakukan di Balai Desa / Kelurahan yang bersangkutan, sehingga diharapkan seluruh pemilik sertipikat dapat memanfaatkan pelayanan penyerahan sertipikat di desa / kelurahan yang bersangkutan secara baik.

Terhadap tanah-tanah yang sertipikatnya telah terbit tetapi belum dapat diambil pada saat itu, akan dilakukan penjadwalan penyerahan sertipikat yang akan diatur lebih lanjut.

#### **7. Hasil Pelaksanaan Prona Swadaya di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang**

Hasil kegiatan pelaksanaan prona swadaya dan penerbitan sertipikat di wilayah Kabupaten Semarang untuk tiap-tiap desa / kelurahan dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 3.11**  
**Rekapitulasi Pelaksanaan Massal Swadaya tahun 2000**

No	Nama Desa/Kel	Jumlah Permohonan	Selesai	Prosentase	Keterangan
1	Kelurahan Beiji	119	119	100	-
2	Desa Bedono	155	155	100	-
3	Desa Tenganan	115	115	100	-
	<b>Jumlah</b>	389	389	100	-

*Sumber : Data primer yang diolah tahun 2002*

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa jumlah permohonan pensertipikatan selama tahun 2000 mampu diselesaikan seluruhnya (100%), yakni untuk Kelurahan Beiji dari 119 pemohon selesai 119, untuk Desa Bedono dari 155 pemohon selesai 155, dan untuk Desa Tenganan dari 115 pemohon selesai 115. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa selama tahun 2000 permohonan pendaftaran tanah melalui swadaya massal dapat dikabulkan semua.

Sedangkan untuk tahun anggaran 2001 kegiatan penyelenggaraan prona swadaya dan penyerahan sertipikatnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 3.12**  
**Rekapitulasi Pelaksanaan Massal Swadaya tahun 2001**

No	Nama Desa/Kel	Jumlah Permohonan	Selesai	Prosentase	Keterangan
1	Kelurahan Beji	138	138	100	-
2	Desa Bedono	137	137	100	-
3	Desa Tenganan	66	66	100	-
	<b>Jumlah</b>	341	341	100	-

*Sumber : Data primer yang diolah tahun 2002*



Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa selama tahun 2001 permohonan pendaftaran tanah prona swadaya dapat diselesaikan semuanya. Untuk Kelurahan Beji dari 138 pemohon selesai 138. Untuk Desa Bedono dari 137 pemohon selesai 137 dan untuk Desa Tenganan dari 66 pemohon selesai 66. Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat diindikasikan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah secara swadaya massal selama tahun 2001 dapat diselesaikan semuanya.

Sebagai bahan penelitian lebih lanjut, maka kami sajikan pula data yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yaitu tentang produk sertipikat melalui proses pendaftaran pertama kali dapat terlihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 3.12**  
**Produk Sertipikat Untuk Pendaftaran Tanah Pertama Kali**  
**Di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang**

No	Tahun Anggaran	Proses Melalui Rutin / Sukarela	Proses Melalui Prona Swadaya
1.	1999	294	-
2.	2000	510	5806
3.	2001	1102	9751

*Sumber: Laporan Tahunan Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang*

Dari tabel tersebut diatas terlihat bahwa jumlah produk sertipikat melalui prona swadaya sangat dominan hasilnya dibandingkan dengan pendaftaran tanah melalui rutin / sukarela. Dalam tabel tersebut terlihat bahwa untuk Tahun Anggaran 2000 dan Tahun Anggran 2001 dibandingkan dengan produk sertipikat pertama kali melalui rutin / sukarela adalah rata-rata 10 : 1. Dengan

demikian potensi untuk mempercepat pendaftaran tanah di wilayah Kabupaten Semarang melalui prona swadaya sangatlah membawa manfaat bagi tercapainya percepatan pendaftaran tanah bagi bidang-bidang tanah yang belum terdaftar di wilayah Kabupaten Semarang.

Selain itu dari hasil pengamatan penulis di Kantor Pertanahan kabupaten Semarang terdapat data jumlah sertifikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan yang meliputi : Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Wakaf sebagaimana tabel berikut ini :

**Tabel 3.13**  
**Jumlah Sertipikat Yang Diterbitkan Oleh**  
**Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang**

No	Kecamatan	Jenis Hak						Jumlah
		HM	HGB	HP	HPL	HGU	Wakaf	
1.	Getasan	4033	221	21	0	0	13	4288
2.	Tengaran	8969	307	75	0	0	4	9355
3.	Susukan	5295	30	18	0	0	15	5358
4.	Suruh	8981	2	19	0	0	16	9018
5.	Pabelan	4187	35	20	0	7	3	4252
6.	Tuntang	7105	1312	159	0	8	12	8596
7.	Banyubiru	4139	82	16	0	0	0	4237
8.	Jambu	7451	28	52	0	7	7	7545
9.	Sumowono	3673	4	10	0	2	6	3695
10.	Ambarawa	19081	1527	182	0	1	8	20799
11.	Bawen	6565	1128	110	0	15	13	7831
12.	Bringin	3179	71	27	0	6	8	3291
13.	Bergas	9894	175	226	0	5	13	10313

14.	Ungaran	23727	5193	370	9	13	11	29323
15.	Pringapus	4290	597	111	0	5	2	5005
16.	Bancak	920	0	1	0	0	0	921
17.	Kaliwungu	3623	0	6	0	0	2	3631
	<b>Jumlah</b>	<b>125112</b>	<b>10712</b>	<b>1423</b>	<b>9</b>	<b>69</b>	<b>133</b>	<b>137458</b>

*Sumber: Data Statistik Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, September 2002*

Berdasarkan tabel tersebut diatas, dapat dilihat bahwa Kantor Pertanahan kabupaten Semarang menerbitkan sertipikat paling banyak sertipikat hak milik yaitu 125.112 bidang atau sekitar 91 % sedangkan yang paling sedikit adalah sertipikat Hak Pengelolaan ( HPL ) yaitu 9 bidang atau sekitar 0,00007 %

### **C. Efektifitas Pelaksanaan Sertifikasi Prona Swadaya Terhadap Percepatan Pensertipikatan Ditinjau Dari Aspek Hukum Di Kabupaten Semarang.**

Dasar hukum dari pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui sporadik adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 / 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997. Dari hasil pendaftaran tanah melalui sporadik yang dilaksanakan dengan program pronas swadaya dan telah dilaksanakan sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2001 menunjukkan hasil yang memuaskan. Hal ini tidak lepas dari adanya peraturan pelaksana yang menjadi landasan hukum pendaftaran tanah yang baru dan yang merubah Peraturan Pemerintah Nomor 10 / 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan yang baru tersebut secara teknis sangat mudah dilaksanakan terutama dalam memenuhi alat bukti hak untuk keperluan pendaftaran tanah.

Berdasarkan atas keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah melalui prona swadaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, maka penulis melakukan penelitian untuk memperoleh tanggapan tentang pendapat para responden mengenai prosedur pelaksanaan, biaya, dan waktu di tiga lokasi penelitian, yaitu Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan sehingga akhirnya dapat diperoleh kesimpulan dari tanggapan responden tentang efektifitas pelaksanaan sertifikasi prona swadaya terhadap pensertipikatan. Penulis telah melakukan wawancara dengan alat bantu kuesioner terhadap 45 orang peserta prona swadaya yang diambil dari ketiga desa tersebut masing-masing 3 orang. Untuk mengetahui tanggapan dari 45 responden tersebut telah kami adakan pengolahan data dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk tabel sebagai berikut ini :

a. Tanggapan Responden Terhadap Proses / Prosedur

**Tabel 3.14**  
**Tanggapan Responden Tentang Proses/Prosedur**

No	Keterangan	Jumlah	Prosentase
1	Sangat mudah	13	28.8
2	Mudah	30	66.6
3	Sulit	2	4.6
4	Sulit sekali	-	-
	<b>Jumlah</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

*Sumber : Data primer yang diolah tahun 2002*

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa ada 13 orang atau sekitar 28.8 % responden yang menyatakan proses atau prosedur dalam

pelaksanaan prona swadaya mudah, sementara sebanyak 30 orang atau sekitar 66.6 % menyatakan proses atau prosedur pelaksanaan prona swadaya mudah yang telah ditentukan, sedangkan 4.6 % atau 2 orang menyatakan sulit.

Setelah diadakan penelitian lebih lanjut, diperoleh penjelasan dari Kepala Desa / Kelurahan setempat bahwa kedua orang tersebut pada saat penyuluhan tidak hadir sehingga tidak mengetahui prosedur / proses yang harus dijalani. Selanjutnya terhadap tanggapan sebagian besar responden yang menyatakan bahwa prosedur dalam memproses pendaftaran sertipikat melalui prona swadaya tidak mengalami kesulitan dalam mengikuti rangkaian pelaksanaan pengumpulan data yuridis dan data fisik, hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa selama pelaksanaan prona swadaya mereka hanya perlu menyerahkan dokumen-dokumen yang diperlukan, selebihnya staf peneliti data yuridis didampingi petugas dari Kantor Kelurahan / Desa yang aktif melakukan kegiatan penelitian data yuridis, pengisian blanko, menandatangani berkas yang perlu diketahui oleh Kepala Desa / Kelurahan termasuk pula menandatangani surat keterangan waris yang perlu diketahui oleh Camat setempat. Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat diindikasikan bahwa proses atau prosedur pelaksanaan pendaftaran tanah melalui prona swadaya secara umum dapat diikuti oleh masyarakat dengan mudah. Hal ini tidak terlepas dari

keberhasilan penyuluhan yang diadakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

b. Tanggapan Responden Tentang Biaya

**Tabel 3.15**  
**Tanggapan Responden Tentang Biaya**

No	Keterangan	Jumlah	Prosentase
1	Sangat Murah	10	22.2
2	Murah	33	73.3
3	Mahal	2	4.5
4	Mahal sekali	-	
	<b>Jumlah</b>	45	100

Sumber : Data primer yang diolah tahun 2002

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa mengenai biaya yang dibebankan kepada responden dianggap murah, di mana 10 orang responden atau 22.2 % menyatakan bahwa biaya pendaftaran prona swadaya sangat murah sedangkan 33 responden atau 73.3 % menyatakan murah, sedangkan yang 2 orang responden atau 4.5 % menyatakan mahal. Setelah kami teliti lebih lanjut dan dari penjelasan Kepala Desa / Kelurahan setempat diperoleh informasi bahwa kedua orang responden tersebut tidak mengikuti penyuluhan sedangkan yang bersangkutan memperoleh tanahnya pada saat berlangsungnya pelaksanaan prona swadaya. Hal ini berkaitan dengan kewajiban pemohon untuk membayar honorarium PPAT dalam rangka pembuatan akta PPAT termasuk pula pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ( BPHTB ).

Dengan demikian adanya tambahan biaya proses pembuatan akta PPAT dan termasuk pembayaran BPHTB merupakan penapsiran yang bersangkutan tentang kurang sesuainya biaya pendaftaran prona swadaya. Tetapi setelah dijelaskan secara rinci tentang biaya yang harus dikeluarkan termasuk memberikan kwitansi tentang semua pengeluaran yang harus ditanggung oleh pemohon, maka yang bersangkutan menyadari bahwa biaya tersebut memang harus dibayar karena sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat diindikasikan bahwa mengenai biaya yang dikeluarkan tidak ada permasalahan yang timbul, bahkan dianggap biaya ini sangat murah dibandingkan dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali melalui sukarela / rutin.

c. Tanggapan Responden Tentang Waktu

**Tabel 3.6.**  
**Tanggapan Responden Tentang waktu**

No	Keterangan	Jumlah	Prosentase
1	Sangat sesuai dengan perencanaan	7	15.6
2	Sesuai dengan perencanaan	35	77.8
3	Sedikit lama dari perencanaan	3	6.6
4	Lebih lama dari perencanaan	-	-
	<b>Jumlah</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

Sumber : Data primer yang diolah tahun 2002

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa mengenai waktu yang diperlukan untuk menerbitkan sertipikat melalui prona swadaya diperoleh

data bahwa 7 orang responden atau 15.6 % menyatakan bahwa waktu penerbitan sertipikat prona swadaya sangat sesuai dengan perencanaan sedangkan 35 responden atau 77.8 % menyatakan sesuai dengan perencanaan, sedangkan yang 3 orang responden atau 6.6 % menyatakan kurang sesuai dengan perencanaan. Setelah kami teliti lebih lanjut dan dari penjelasan Kepala Desa / Kelurahan setempat diperoleh informasi bahwa ketiga orang responden tersebut diatas, menapsirkan bahwa termasuk pula pemasangan tanda batas. Diakui oleh Kepala Desa / Kelurahan setempat bahwa pada saat pemasangan tanda batas mengalami penundaan beberapa hari karena pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah yang akan diukur belum ada kesepakatan mengenai batas sebenarnya tetapi setelah dimusyawarahkan maka, tanah tersebut dapat ditindaklanjuti pengukurannya oleh petugas ukur Kantor pertanahan Kabupaten Semarang tetapi bukan berarti bahwa penerbitan sertipikat tanah tersebut mengalami penundaan, terbukti pada saat penyerahan sertipikat, ketiga responden tersebut diatas termasuk yang menerima sertipikatnya pada saat penyerahan sertipikat di Balai Desa / Kelurahan.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat diindikasikan bahwa waktu pelaksanaan prona swadaya tidak ada masalah, artinya pelaksanaan swadaya massal di 3 Kelurahan / Desa, yakni Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan sesuai dengan waktu yang ditargetkan, dan Panitia prona swadaya Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang mampu



melaksanakan tugas-tugas yang diembannya sesuai dengan perencanaan yang dibuat dalam tahun anggaran yang berjalan.

Mengenai hasil kerja Panitia A, hampir semua responden menyatakan sangat puas. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 3.7.**  
**Tanggapan Responden Terhadap Hasil Kerja**  
**Panitia Prona Swadaya**

No	Sikap Responden	Jumlah	%
1	Sangat Puas	12	26.6
2	Puas	31	68.9
3	Kurang puas	2	4.5
4	Tidak Puas	-	-
	Jumlah	45	100

*Sumber : Data Primer yang diolah Tahun 2001*

Dari tabel tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa sebanyak 12 orang atau sekitar 26.6 % menyatakan sangat puas dengan kinerja Panitia prona swadaya, sementara sebanyak 31 orang atau sekitar 68.9 % responden menyatakan puas terhadap kinerja Panitia prona swadaya sedangkan sebanyak 2 orang atau sekitar 4.5 % responden menyatakan kurang puas. Dengan demikian dari data tersebut diatas, diperoleh hasil yaitu pada umumnya masyarakat menanggapi secara positif adanya pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya. Masyarakat merasakan

manfaat dari adanya prona swadaya tersebut. Hal ini dinyatakan dengan sikap masyarakat yang merasa puas atas hasil kerja Panitia prona swadaya.

Menurut keterangan dari ketiga Kepala Kelurahan/Desa selaku narasumber dapat diketahui bahwa pihak kelurahan / desa sangat mendukung pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya, sebab dengan adanya prona swadaya tersebut masyarakat di wilayah masing-masing tergerak hatinya untuk melakukan pensertipikatan tanah. Sikap masyarakat di ketiga kelurahan / desa tersebut pada umumnya sangat positif karena dalam pelaksanaannya baik prosedur, biaya dan target waktu dapat dilaksanakan sesuai dengan perencanaan yang ada. Disamping itu pula sikap dari panitia prona swadaya yang sangat ramah dan memberikan petunjuk kepada masyarakat memberikan kesan bahwa masyarakat benar-benar dibantu dalam mengajukan permohonan sertipikatnya sehingga masyarakat merasa puas dan bahkan jika hal ini dilanjutkan dalam tahun-tahun berikutnya kemungkinan besar pesertanya akan lebih banyak lagi, karena terbukti hasil kerja dari panitia prona swadaya dalam menerbitkan sertipikat telah berwujud nyata yaitu adanya penyerahan sertipikat yang langsung diberikan kepada yang berhak dan dilakukan di Balai Desa / Kelurahan masing-masing.

Menurut narasumber, yakni Kepala Kelurahan Beji, kepala Desa Bedono dan Kepala Desa Tenganan sebelum ada pensertipikatan melalui prona swadaya di ketiga kelurahan / desa, yakni Kelurahan Beji, Desa Bedono, dan Desa Tenganan, jumlah tanah yang belum bersertipikat cukup besar. namun setelah adanya

pelaksanaan sertipikasi tanah melalui pronaswadaya, prosentase tanah atau lahan yang belum bersertipikat mengalami penurunan yang cukup tajam.

Disebutkan pula bahwa secara keseluruhan pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui pronaswadaya dapat berjalan efektif sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah pemohon sertipikat melalui pronaswadaya, kesemuanya dapat diselesaikan dengan baik oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dan sesuai waktu yang ditetapkan, dan permohonan sertipikat melalui pronaswadaya selalu meningkat dari tahun ke tahun.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang menyebutkan bahwa pelaksanaan sertipikasi tanah melalui pronaswadaya memiliki target khusus dalam mempercepat program pensertipikatan tanah secara nasional termasuk di wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang hingga mencapai angka 100 %. Hal ini berarti bahwa di wilayah Kabupaten Semarang semua tanah yang pada saat ini belum memiliki sertipikat atau surat bukti kepemilikan hak atas tanah harus sudah bersertipikat dalam waktu yang tidak terlalu lama. Untuk mewujudkan atau mencapai target tersebut, salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan mengadakan pronaswadaya di wilayah Kabupaten Semarang termasuk di dalamnya adalah Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan.

#### **D. Kendala Dalam Pelaksanaan Prona Swadaya Di Kabupaten Semarang dan Upaya Mengatasi Kendala Tersebut**

Berdasarkan temuan di lapangan tidak ditemukan kendala-kendala yang dapat menghambat pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui pronaswadaya. Meskipun demikian bukan berarti tidak ada kendala sama sekali. Ada beberapa kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang selama pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui pronaswadaya di 3 (tiga) wilayah, yaitu wilayah Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan. Adapun kendala yang dihadapi dapat diuraikan sebagai berikut :

##### **1. Kendala yuridis**

Beberapa penduduk di wilayah Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan yang mengajukan permohonan pensertipikatan tanah melalui pronaswadaya belum mempersiapkan persyaratan administrasi seperti surat bukti kepemilikan tanah dan surat lainnya. Hal ini menghambat petugas yang akan melakukan inventarisasi data. Ketidaksiapan penduduk dalam menyerahkan bukti kepemilikan tersebut disebabkan sebelumnya tidak pernah menyimpan dokumen-dokumen penting tersebut secara benar, sehingga manakala dibutuhkan guna kepentingan pelaksanaan pronaswadaya mereka sibuk mencari dokumen-dokumen yang diperlukan. Hambatan ini tidak sampai mengganggu jadwal pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui pronaswadaya.

swadaya. Pada akhirnya memang seluruh pemohon dapat menunjukkan atau memenuhi persyaratan administrasi yang diperlukan oleh Panitia prona swadaya, sehingga seluruh permohonan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya ini dapat dikabulkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

## 2. Kendala Teknis

Merupakan kendala di lapangan yang berkaitan dengan teknis pelaksanaan pensertipikatan tanah secara prona swadaya. Kendala teknis yang dihadapi petugas lapangan adalah pada saat melakukan pengukuran luas tanah penduduk. Beberapa penduduk yang mengajukan permohonan sertipik tanah secara prona swadaya belum memasang tanda batas dan tidak ada di tempat pada saat akan dilakukan pengukuran, sehingga pelaksanaan pengukuran tanah mengalami penundaan.

## 3. Kendala Ekonomis

Kendala ekonomis juga sempat muncul pada saat pelaksanaan prona swadaya. Ada beberapa penduduk yang tidak siap untuk menyediakan dana bagi pengurusan permohonan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya. Tercatat dalam data permohonan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya terdiri dari : 119 permohonan dari Kelurahan Beji, 155 dari Desa Bedono dan 115 dari Desa Tenganan. Jumlah

tersebut masih lebih kecil dibandingkan dengan data tanah yang belum bersertipikat di ketiga wilayah itu. Masih banyaknya tanah yang belum bersertipikat ini lebih disebabkan antara lain karena ketidaksiapan keuangan dari pemilik tanah untuk mensertipikatkan tanahnya melalui prona swadaya.

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang melakukan upaya-upaya sebagai berikut :

1. Upaya menghadapi kendala yuridis

Agar pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya dapat berjalan lancar, maka pada tahap penyerahan dokumentasi oleh pemohon kepada staf peneliti data yuridis, maka terlebih dahulu memberitahukan kepada penduduk agar segera mengumpulkan dan mempersiapkan data-data yang diperlukan dalam stopmap. Hal tersebut dimaksudkan agar pada saat petugas datang untuk mengambil data-data dan dokumen tersebut, pemohon tidak kesulitan mencarinya.

2. Upaya menghadapi kendala teknis

Sebelum melakukan pengukuran ke lapangan, petugas lapangan terlebih dahulu memberitahukan kepada pemohon bahwa tanah miliknya akan diadakan pengukuran dan diharapkan untuk tidak meninggalkan tempat agar pelaksanaan pengukuran dapat berjalan

lancar, karena begitu pentingnya pelaksanaan pengukuran ini, maka pada saat pengukuran pemilik tanah harus ikut menyaksikan, sehingga setelah selesai pengukuran tidak akan ada tuntutan mengenai batas dan luas tanah yang telah diukur baik dari pihak pemilik tanah maupun dari tetangga yang berdampingan.

### 3. Upaya menghadapi kendala ekonomis

Masalah ekonomi sebenarnya merupakan masalah klasik yang dihadapi oleh setiap manusia. untuk itu perlu ada perencanaan yang matang bagi setiap orang yang akan melakukan kegiatan apapun. Demikian pula halnya dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dalam merancang proyek pensertipikatan melalui prona swadaya. Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang sebelum melaksanakan proyek pensertipikatan tanah secara prona swadaya ini terlebih dahulu memberikan informasi kepada masyarakat mengenai besarnya biaya pensenyartipikatan melalui prona swadaya. Sosialisasi dilakukan dengan tujuan agar masyarakat mempersiapkan terlebih dahulu biaya-biaya yang diperlukan, sehingga pada saat pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya mereka tidak kesulitan mencari dana.

## **E. Analisis Data**

### **1. Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Melalui Prona Swadaya Di Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Semarang.**

Sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa pendaftaran tanah dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu dengan cara sistematis dan dengan cara sporadik. Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 menyebutkan : Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan :

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997 Pasal 82 Tentang Pengumpulan Data Yuridis Bidang Tanah diatur sebagai berikut :

- a. Untuk keperluan pendaftaran hak baru maupun pendaftaran hak lama, pengumpulan dan penelitian alat bukti yang disertai dengan dokumen asli



untuk membuktikan hak atas tanah dilakukan oleh Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan, dan jika bukti kepemilikan tanah berupa bukti tertulis sudah lengkap maka dilanjutkan dengan melanjutkan pengumuman.

- b. Dalam hal penelitian dokumen ternyata bukti kepemilikan tanah berupa bukti tertulis tidak lengkap, maka penelitian data yuridis dilanjutkan oleh Panitia A sebagaimana yang dimaksud dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 / 1992 yang hasilnya dituangkan dalam Daftar Isian 201, untuk keperluan tersebut Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah menyerahkan alat bukti yang ada dan Daftar Isian 201 yang sudah diisi sebagian dalam rangka penetapan batas bidang tanah kepada Panitia A. Setelah penelitian data yuridis selesai dilakukan, maka Panitia A menyerahkan Daftar Isian 201 yang sudah diisi kepada Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah yang selanjutnya menyiapkan pengumuman data fisik dan data yuridis.

Selanjutnya dalam hal pembuktian hak lama dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik diatur didalam Pasal 76 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional yang antara lain menyebutkan bahwa dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan adalah antara lain :

- a. Bentuk pajak bumi / landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10/ 1961 atau

- b. Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh kepala adat / kepala desa / kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini disertai alas hak yang dialihkan atau
- c. Akta pemindahan hak yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan.

Ketentuan tentang pengumuman data fisik dan yuridis dan pengesahannya diatur didalam Pasal 86 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997 yang menyebutkan bahwa :

Untuk memberikan kesempatan bagi yang berkepentingan mengajukan keberatan atas data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang dimohon pendaftarannya maka data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan diumumkan di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa / Kelurahan letak tanah selama 60 hari. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, maka data fisik dan data yuridis tersebut disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan Berita Acara Pengesahan data fisik dan data yuridis. Jika ada keberatan atas pengumuman tersebut kepada yang bersangkutan disampaikan untuk bermusyawarah atau mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Dari ketentuan peraturan tersebut diatas, dapat dianalisa bahwa diwilayah Kabupaten Semarang dalam hal melaksanakan prona swadaya telah melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan yang ada, hanya saja ada beberapa ketentuan yang berbeda dengan peraturan yang ada yaitu:

1. Bahwa didalam pendaftaran secara sporadik tidak dikenal istilah prona swadaya baik didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 / 1997 maupun di Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997, melainkan hanya berdasarkan Surat Edaran dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1022 tanggal 16 April, Perihal Pelaksanaan prona swadaya Tahun Anggaran 2001.
2. Bahwa pendaftaran tanah secara sporadik melalui prona swadaya tidak diatur secara terperinci mengenai mekanisme penelitian data yuridis maupun data fisik. Yang diatur adalah mekanisme tersebut permohonan melalui penelitian data yuridis yang dilakukan oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan setempat. Sedangkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang membuat kepanitiaan prona swadaya dalam rangka melakukan penelitian data fisik dan data yuridis.

Sedangkan untuk mekanisme selanjutnya didalam prona swadaya dapat dianalisa bahwa yang telah sesuai meliputi :

1. Bahwa penelitian data yuridis walaupun dilakukan melalui Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, namun petugas atau staf yang melakukan penelitian data yuridis tersebut berasal dari Seksi Pengukuran dan Pendaftaran tanah.
2. Bahwa didalam hal penelitian alat bukti hak atas tanah yang disertai dengan dokumen aslinya telah dilakukan sesuai dengan Pasal 76 ayat 1, 2,

dan 3 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997.

3. Dalam hal pengumuman data yuridis dan data fisik serta pengesahannya dilakukan setelah diumumkan selama 60 hari, selanjutnya diikuti dengan pengesahannya sesuai dengan Pasal 86 dan 87 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997.

Berdasarkan penelitian tersebut di atas dapat diketahui bahwa pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara individual atau secara massal. Pendaftaran tanah secara sporadik massal ini dikenal dengan prona swadaya. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan jika ada usulan dari masyarakat yang ingin mengajukan permohonan pendaftaran tanah. Cara seperti ini memiliki keuntungan dari segi waktu karena petugas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang aktif melakukan jemput bola ke masyarakat. Dengan demikian masyarakat diuntungkan dari segi waktu dan segi tenaga sebab mereka tidak perlu bersusah payah mengurus permohonan pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. Dari hasil penelitian yang dilakukan di Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan dapat ditarik suatu analisa mengenai efektifitas pelaksanaan prona swadaya terhadap percepatan pensertipikatan tanah ditinjau dari aspek hukum di Kabupaten Semarang sebagai berikut :

Sebelum melakukan pendaftaran tanah secara prona swadaya di Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan Kabupaten Semarang, terlebih dahulu dibentuk kepanitiaan dalam bentuk Surat Keputusan panitia Prona Swadaya yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang. Dengan susunan kepanitiaan sebagai berikut :

1. Penanggung Jawab
2. Ketua Tim
3. Supervisi
4. Bendahara
5. Staf Teknis
6. Staf Peneliti Data Yuridis
7. Staf Administrasi
8. Staf Teknis Kecamatan, Desa / Kelurahan

Susunan kepanitiaan dalam prona swadaya ini, kalau dianalisa lebih lanjut maka berbeda dengan kepanitiaan dalam pendaftaran tanah sistematis melalui adjudikasi. Perbedaan tersebut meliputi :

1. Dalam prona swadaya, kepanitiaan dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat sehingga susunan personilnya bisa berbeda-beda antara satu Kantor Pertanahan dengan Kantor Pertanahan yang lain. Sedangkan dalam pendaftaran tanah sistematis, susunan kepanitiaannya telah baku dan diusulkan ke Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat agar ditetapkan dalam bentuk Surat Keputusan tentang

panitia adjudikasi yang dtunjuk untuk melaksanakan pendaftaran tanah sistematis.

2. Dalam prona swadaya, pesertanya dari masing-masing desa / kelurahan dan sifatnya sukarela / kehendak dari masyarakat itu sendiri, sehingga letak tanah yang dimohon bisa mengelompok dan bisa juga terpencar-pencar dalam satu wilayah desa / kelurahan. sedangkan dalam pendaftaran tanah sistematis, bidang tanah tersebut merupakan satu hamparan dalam satu wilayah desa / kelurahan. Sehingga setiap bidang dilakukan pengukuran bidang per bidang walaupun ada sebagian dari masyarakat itu belum mendaftarkan tanahnya.
3. Dari segi biaya pendaftaran tanah melalui prona swadaya ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan dan Petunjuk Operasional Daftar Isian Kegiatan Suplemen Intern yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui usulan dari Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota setempat. Sedangkan dari pendaftaran tanah secara sistematis melalui adjudikasi biaya tersebut sebagian besar berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ( APBN ).
4. Didalam pelaksanaan pengumuman data fisik dan data yurdis peserta prona swadaya dilakukan dalam waktu 60 hari sedangkan didalam pendaftaran tanah secara sistematis tenggang waktunya hanya 30 hari.

5. Didalam pelaksanaan prona swadaya, penelitian data fisik dan data yuridis dilakukan oleh panitia A berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 / 1992 dan sertifikatnya ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota setempat sedangkan pendaftaran tanah sistematis melalui adjudikasi, penelitian data fisik dan data yuridis dilakukan oleh panitia adjudikasi sedangkan penandatanganan sertifikatnya dilakukan oleh Ketua Tim Adjudikasi.

Dari informasi tersebut diatas maka dapat dilihat bahwa pelaksanaan prona swadaya di wilayah Kabupaten Semarang, acuannya adalah pendaftaran tanah secara sporadis yang dilakukan koordinasi dengan aparat desa / kelurahan dan kecamatan dalam rangka memberikan pelayanan yang lebih dekat kepada obyek yang dilayani. Sekaligus dalam pelaksanaannya dari hasil wawancara dengan para responden terbukti bahwa prosedur pensertipikatan tanah, biaya yang dipungut dari pemohon, waktu pelaksanaan prona swadaya serta tanggapan terhadap kinerja panitia prona swadaya, sangat positif.

## **2. Efektifitas Pelaksanaan Sertifikasi Prona Swadaya terhadap Percepatan Pensertipikatan Ditinjau dari Aspek Hukum Di Kabupaten Semarang**

Pelaksanaan sertifikasi prona swadaya di wilayah Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tengaran ternyata mampu meningkatkan percepatan pensertipikatan tanah di ketiga wilayah tersebut. Jauh sebelumnya masyarakat

di ketiga wilayah tersebut jarang sekali yang mengajukan pendaftaran tanah, sehingga dalam tiap tahunnya peningkatan tanah yang sudah bersertipikat sangat kecil sekali. Dilihat dari aspek hukum, dengan adanya pelaksanaan sertifikasi prona swadaya di wilayah Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan, ternyata mampu meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengajukan permohonan pendaftaran tanah. Meningkatnya kesadaran masyarakat tidak terlepas dari peran aparat kelurahan/desa dan pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang secara intensif melakukan sosialisasi terhadap pentingnya pendaftaran tanah bagi perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum hak kepemilikan tanah. Untuk merangsang masyarakat agar mendaftarkan tanahnya, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang mensosialisasikan juga pelaksanaan pendaftaran tanah melalui prona swadaya sebagai salah satu cara untuk mempercepat pelaksanaan sertifikasi tanah di wilayah Kabupaten Semarang. Upaya ini dilakukan untuk mengejar target 100% tanah bersertipikat di wilayah Kabupaten Semarang. dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pensertipikatan melalui prona swadaya ternyata cukup efektif dalam meningkatkan percepatan sertifikasi tanah di wilayah Kabupaten Semarang pada umumnya dan pada Kelurahan Beji, Desa Bedono dan Desa Tenganan pada khususnya.

Efektifitas pelaksanaan prona swadaya tersebut diatas tidak terlepas dari peran Pemerintah dalam mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 / 1961 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 / 1997 yang pada dasarnya



mempermudah prosedur pendaftaran tanah pertama kali, sehingga masyarakat dipedesaan yang pada umumnya hanya memiliki surat bukti kepemilikan tanah yang dibuat dibawah tangan, telah memberikan dampak positif bagi minat masyarakat mendaftarkan tanahnya di Kantor Pertanahan setempat. Selain daripada itu keinginan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang untuk mendekatkan pelayanan pertanahan kepada masyarakat, maka satu-satunya cara yang paling tepat adalah melalui prona swadaya karena didalamnya mengandung proses yang mudah, biaya yang jelas dan terjangkau serta waktu yang pasti sehingga masyarakat dapat mengetahui secara rinci mengenai pelaksanaan prona swadaya ini.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan paparan pada bab sebelumnya mengenai tesis yang berjudul :  
**EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PRONA SWADAYA TERHADAP PERCEPATAN PENSERTIPIKATAN TANAH DI KABUPATEN SEMARANG** dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya di Kabupaten Semarang telah dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.
2. Dalam pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang telah dilakukan secara efektif, karena terbukti asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka telah terpenuhi.
3. Kendala-kendala dalam pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang pada dasarnya berkaitan dengan pelaksanaan pendataan baik yuridis maupun teknis. Namun demikian kendala tersebut pada umumnya dapat diatasi oleh petugas pendata yuridis maupun petugas pendata teknis sehingga kendala tersebut tidak mempengaruhi pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang.

tersebut tidak mempengaruhi pelaksanaan prona swadaya di Kabupaten Semarang.

## **B. Saran**

1. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, hendaknya Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang diharapkan selalu mengadakan pensertipikatan melalui prona swadaya sebab lebih banyak memberikan manfaat kepada masyarakat yang ingin mengajukan permohonan pendaftaran tanah. Apalagi kalau dibandingkan dengan jumlah bidang tanah yang belum bersertipikat diwilayah Kabupaten Semarang masih sangat besar jumlahnya sehingga tidak cukup hanya mengandalkan kepada pendaftaran secara sporadik melalui sukarela / rutin biasa.
2. Karen konsep pelaksanaan prona swadaya tersebut masing-masing Kantor mempunyai cara tersendiri, maka sebaiknya Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah dapat memberikan acuan yang baku bagi Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota dalam melaksanakan prona swadaya diwilayahnya masing-masing, khususnya mengenai Petunjuk Operasional tentang biaya yang dipungut dari setiap bidang permohonan dalam rangka pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui prona swadaya.
3. Istilah prona swadaya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sporadik, menurut penulis kurang tepat karena pengertian dari prona itu sendiri merupakan Proyek Nasional yang pelaksanaannya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sehingga penulis mengusulkan istilah prona swadaya tersebut diganti dengan istilah massal swadaya.

### C. Ringkasan

1. Bahwa dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 / 1997 Tentang Pendaftaran Tanah serta Pelaksanaannya diatur didalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 / 1997 yang di tetapkan pada tanggal 8 Oktober 1997, merupakan trobosan yang sangat mendasar dalam melaksanakan pendaftaran tanah sebagaimana yang di atur dalam pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 / 1997 Tentang Pendaftaran Tanah merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 / 19961 Tentang Pendaftaran Tanah yang telah berlaku sejak 24 September 1961.

2. Bahwa didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 / 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dalam BAB IV tentang pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur sebagaimana dalam pasal 13 yaitu ayat 1 menyebutkan bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui Pendaftaran Tanah secara Sistematis dan Pendaftaran Tanah secara Sporadik. Dalam ayat 2 disebutkan bahwa pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan diwilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Selanjutnya dalam ayat 3 menyebutkan bahwa dalam hal suatu desa / kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 2, pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik, sedangkan dalam

ayat 4 menyebutkan pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan yang berkepentingan.

3. Peran dari Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dalam melaksanakan pendaftaran tanah melalui prona swadaya telah memberikan manfaat bagi wilayah Kabupaten Semarang dalam rangka melaksanakan pelayanan kepada masyarakat untuk menjamin kepastian hak bagi tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat maupun badan hukum di wilayah Kabupaten Semarang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur-literatur

Abdulrahman, **Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia**, Bandung : Alumni, 1983.

\_\_\_\_\_, **Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat**, Jakarta : Media Sarana Pers, 1987.

\_\_\_\_\_, **Aneka Masalah Hukum Agraria dalam Pembangunan di Indonesia**, Bandung : Alumni, 1985.

Anonim, **Pedoman Kerja Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis, Proyek Administrasi Pertanahan**, Jakarta : Badan Pertanahan Nasional, 1997

\_\_\_\_\_, **Buletin Proyek Administrasi Pertanahan**, Jakarta : Badan Pertanahan, 1996/1997

\_\_\_\_\_, **Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah**, Jakarta : Djambatan, 1996

\_\_\_\_\_, **Pendaftaran Tanah di Indonesia**, Jakarta : Relindo Jayatama, 1997

AP. Parlindungan, **Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Bandung, Mandar Maju, 1990

\_\_\_\_\_, **Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA**, Bandung : Mandar Maju, 1989.

Bachtiar Effendie, **Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya**, Bandung : Alumni, 1993

Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah)**, Jakarta : Djambatan, 1996

\_\_\_\_\_, **Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Penjelasannya**, Jakarta : UI, 1997

\_\_\_\_\_, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Jakarta : Djambatan, 1999

- Imam Soeharto, **Manajemen Proyek dari Konseptual Sampai Operasional**, Jakarta : Erlangga, 1995
- Kanwil BPN Propinsi Jawa Tengah, **Pengetahuan Tentang Pendaftaran Tanah**, Semarang : Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, 1996
- Maria S.W. Sumarjono, **Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian**, Yogyakarta, 1997
- \_\_\_\_\_, **Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak yang Terkait : Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya**, Yogyakarta, 1997
- Marmin M. Roosadijo, **Tinjauan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya**, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1979.
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, **Metode Penelitian Survey**, Yogyakarta : LP3ES, 1987
- Masri Ayik, **Pelaksanaan Pengurusan Hak dan pendaftaran Tanah Sistematis dalam Upaya Penerapan Sistem manajemen Pertanahan yang Mendukung RTRW dan Catur Tertib Pertanahan**, Seminar Nasional Studi Kebijakan Tata Ruang dan pertanahan, Yogyakarta :STPN, 1997
- Notonagoro, **Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia**, Jakarta Tujuh Bintang, 1971
- Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990
- \_\_\_\_\_, **Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik di dalam Masyarakat**, Semarang : Agung, 1990.
- Satjipto Rahardjo, **Hukum Masyarakat dan Pembangunan, (Cetakan ke II)**, Bandung : Alumni, 1979.
- Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Jakarta : Rajawali, 1983.
- Soerojo Wignjodiputo, **Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat**, Jakarta, Gunung Agung 1982 -
- Winarno Surachmad, **Research Pengantar Metodologi Ilmiah**, Bandung : IKIP, 1980

### **Peraturan-Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : IX/MPR/2001 tentang  
**Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang **Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang **Rumah Susun**

Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang **Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah**

Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 tentang **Bea Perolehan Hakj Atas Tanah dan Bangunan**

Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1997 tentang **Perwakafan Tanah Milik**

Peraturan pemerintah Nomor 4 tahun 1988 tentang **Rumah Susun**

Peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang **Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah**

Peraturan pemerintah Nomor 22 tahun 1997 tentang **Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak**

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang **Pendaftaran Tanah**

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 tentang **Badan Pertanahan Nasional**

Keputusan Presiden Republik Indonesia, Nomor 44 tahun 1993 tentang **Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara**

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 tahun 1997 tentang **Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 (Pendaftaran Tanah)**